

Tilsyn - Et bidrag til utvikling?

Vibeke Norheim Holm



Master i Utdanningsledelse ved det
utdanningsvitenskaplige fakultetet

UNIVERSITETET I OSLO

November 2013

Tilsyn - Et bidrag til utvikling?

© Forfatter: Vibeke Norheim Holm

År 2013

Tittel: Tilsyn - Et bidrag til utvikling?

Forfatter: Vibeke Norheim Holm

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Masteroppgaven "Tilsyn - Et bidrag til utvikling?" har til formål å finne ut om skoler i etterkant av tilsyn opplever utvikling i tilknytning til det systematiske og forebyggende arbeidet med elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Funnene tyder på at slik utvikling har funnet sted. Hensikten med studien har vært å forstå hvordan rektor og skolen i lys av påleggene fra tilsynet har arbeidet for å endre rutiner og praksis i skolen.

Siden 2010 har fylkesmannen ført felles nasjonalt tilsyn med elevenes rett til et godt psykososialt miljø. I tilsynet blir kommunene ansvarliggjort for lovbrudd og må påse at eventuelle lovbrudd endres. Skolene har også et selvstendig ansvar, og tilsynene blir derfor i hovedsak gjennomført på skolenivå der det systematiske og praktiske arbeidet gjennomføres og følges opp. På bakgrunn av dette er det i denne studien valgt kvalitativt semistrukturert intervju som forskningsmetode, der hensikten har vært å få ledere og lærergrupper på tre forskjellige skoler til å fortelle om sine opplevelser knyttet til tilsyn og hvordan skolene har arbeidet med endringer i tråd med tilsynsrapportene i etterkant. Studien innehar et institusjonelt perspektiv der rektor som formell leder styrer i spenningsforhold mellom det regulative, det normative og det kognitive i en organisasjon (Powell 2007, Scott 1995) som både kan beskrives som et forvaltningshierarki og profesjonelt system (Møller 1995). Studien peker på skolenes forebyggende tiltak, ressurser for utvikling av handlingsrommet, dialogen mellom fylkesmannen og skolene samt opplevelser av hva som gir legitimitet.

Funnene i studien kan tyde på at skolene i etterkant av tilsynet arbeider med å endre rutiner og praksis slik at skolens handlingsrom og ytre grenser for handling (Berg 1995) blir mer i tråd med fylkesmannens forståelse av loven. Hovedinntrykket er at rektorene og lærerne gjennom å arbeide med lovverket opplever at spenningsforholdet mellom forvaltning og profesjon ser ut til å avta gjennom tilsynet. Dette kan tyde på at skolene opplever at lovverket og innføring av nye verktøy spisser skolens arbeid og bygger oppunder skolens verdigrunnlag for elevenes psykososiale miljø. Selv om lærerne i forkant av tilsynet sier at de hadde liten kjennskap til opplæringslovens kapittel 9a, opplever de i etterkant å få kjennskap til loven gjennom gjentankende etterarbeid og informasjon fra ledelsen på skolene. Funnene tyder også på at skolene arbeider ulikt med temaet, men informantene opplever likevel at arbeidet i etterkant stort sett har fått en positiv innvirkning på skolens arbeid med elevenes trivsel ved at det arbeides mer systematisk og at arbeidet tas mer alvorlig enn tidligere.

Forord

Masteroppgaven "Tilsyn - Et bidrag til utvikling?" er et endelig punktum for det fireårige masterstudiet i Utdanningsledelse. Det har vært en krevende periode, men også en reise gjennom litteratur, forelesninger og oppgaveskriving som har gitt meg ny kunnskap, nye perspektiver og bedre innsikt i en kompleks sektor. Jeg vil rette en stor takk til Universitetet i Oslo som har gitt meg mulighet til å gjennomføre masterstudiet på deltid og samtidig stå i full jobb. I tillegg retter jeg en takk til både interne og eksterne forelesere som har bidratt til å holde motivasjonen og nysgjerrigheten min oppe gjennom hele studiet.

I mitt masterprosjekt har jeg vært så heldig å få delta i LEX-EL-prosjektet. Gjennom denne gruppen har jeg fått delta på forelesninger og diskusjonsfora spesielt rettet mot temaet masterstudien omhandler. Jeg retter derfor en takk til deltakerne i gruppen og forelesere som har bidratt i samlingene. En spesiell takk går til prosjektets leder og min veileder, Jorunn Møller. Hun har gjennom sin kunnskap, positivitet og sin evne til å motivere vært til uvurderlig hjelp. En stor takk går også til ledere og lærere som har stilt opp som informanter i studien. Takk for at dere ville dele opplevelser og erfaringer i tilknytning til tilsyn med elevenes rett til et godt psykososialt miljø.

Jeg vil også få takke min studievenninne, Elisabeth Annie Dahl, som har vært min trofaste følgesvenn gjennom hele studiet. Du har vært en inspirasjon og en humørspreder samt en god sparrings- og samarbeidspartner gjennom alle studiekra. Takk for at du er min venn.

En takk rettes også til min arbeidsgiver, Fylkesmannen i Buskerud, og spesielt til min leder og mine arbeidskollegaer i oppvekst- og utdanningsavdelingen. Gode og støttende arbeidskollegaer, fleksibilitet i arbeidslivet samt tilskudd til bøker og studieavgift betyr mer enn dere aner.

Til sist retter jeg en takk til min kjære mann og mine tre flotte barn som har vist meg tålmodighet og forståelse. Jeg gleder meg til å være litt mer til stede for familien.

Vibeke Norheim Holm

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og teoretisk tilnærming	2
1.2	Studiens begrensning	3
1.3	Oversikt over kapitlene.....	3
2	Desentralisering og utbygging av tilsynsapparatet.....	4
2.1	Desentralisering av ansvar i skolesektoren.....	4
2.2	Fylkesmannen som tilsynsmyndighet - Felles nasjonalt tilsyn	5
2.3	Lovens krav til det forebyggende arbeidet og internkontroll i forbindelse med elevens trivsel	7
2.4	Oppsummering	11
3	Teoretisk tilnærming og teoretisk perspektiv	12
3.1	Skolen som organisasjon og institusjon.....	12
3.1.1	Regulative mekanismer	13
3.1.2	Normative mekanismer	13
3.1.3	Kognitive mekanismer	14
3.2	Skolens legitimitet	14
3.3	Skolen som forvaltningsorgan og profesjonelt system.....	15
3.4	Skolens handlingsrom i en spenning mellom det regulative, det normative og det kognitive	16
3.5	Rektors rolle	18
3.5.1	Motstridende forventinger i rektors instruks	19
3.5.2	Rektor som lovanvender.....	20
3.5.3	Rektor som translatør	22
3.6	Oppsummering	24
4	Metode.....	25
4.1	Tematisering	26
4.2	Planlegging	27
4.2.1	Begrunnelse for utvalg	27
4.2.2	Utvikling av semistrukturert intervjuguide	29
4.2.3	Etiske forhold og refleksjoner	29
4.3	Intervjuing	30

4.4	Transkribering	31
4.5	Analysering.....	32
4.6	Verifikasjon	33
5	Presentasjon og drøftinger av de empiriske funn	36
5.1	Forebyggende tiltak	36
5.2	Ressurser for å utnytte handlingsrommet	44
5.2.1	Kunnskap og bevissthet om læringsmiljøets betydning	44
5.2.2	Kunnskap om lovverket som ressurs.....	46
5.2.3	Om samarbeid med kommunen og med andre skoler i kommunen	48
5.2.4	Andres systemer som ressurs	50
5.2.5	Eksterne aktører som ressurs	51
5.2.6	Internt samarbeid og involvering	52
5.3	Rektor og lærernes dialog med fylkesmannen som tilsynsmyndighet	56
5.4	Legitimitet i omgivelsene	60
6	Oppsummering	63
	Litteraturliste	65
	Vedlegg 1 Intervjuguide.....	69
	Vedlegg 2 Brev til skolene/informantene.....	70
	Vedlegg 3 Svar fra NSD.....	72

1 Innledning

Fylkesmennene har i perioden 2010 – 2013 ført felles nasjonalt tilsyn med elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Tilsyn skal bidra til at barn og unge får oppfylt sine rettigheter til opplæring i tråd med kravene som stilles i opplæringsloven. Det vil i denne sammenhengen si at kommunene og skolene skal arbeide systematisk for at elevene skal ha det bra mens de er på skolen, SFO og på skoleveien. I tilsynet kontrollerer fylkesmannen at kommunene og skolene etterlever lover og forskrifter, og målet er å øke regeletterlevelsen og gi skolesektoren økt kunnskap om lovverket (Utdanningsdirektoratet 2013a). I perioden 2010 - 2012 har de felles nasjonale tilsynene på landsbasis omfattet 222 kommuner og 511 skoler (Utdanningsdirektoratet 2013a). Gjennom tilsynsperioden har Utdanningsdirektoratet sett en positiv utvikling ved at 94,5 % av kommunene fikk et eller flere pålegg om endring i oppsummering gjort mai 2012. Mens det i oppsummering fra april 2013 kom frem at 75 % av kommunene fikk pålegg om endring (Utdanningsdirektoratet 2013a). Andelen kommuner som fikk pålegg om endring må likevel fremdeles kunne betegnes som høyt.

Grongstad (2009) sier at det er et lederansvar at skolemiljøet er tilfredsstillende og at det er kommunen som skoleeier som har hovedansvaret for et godt psykososialt miljø i skolen. I tillegg har rektor og de ansatte et selvstendig ansvar for den daglige regeletterlevelsen på området (Utdanningsdirektoratet 2011). Det er skoleeier som blir ansvarliggjort for lovbrudd under felles nasjonalt tilsyn og som må påse at eventuelle lovbrudd rettes (Utdanningsdirektoratet 2011), men tilsynene blir i hovedsak gjennomført på skolenivå der det systematiske og praktiske arbeidet med skolemiljøet skal gjennomføres og følges opp.

Tema for denne studien er skolens forebyggende arbeid med elevenes psykososiale miljø, og formålet med studien er å finne ut om utvalgte skoler i etterkant av tilsyn opplever utvikling i tilknytning til det forebyggende arbeidet med elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Det er i realiteten den enkelte skoles regeletterlevelse som er gjenstand for felles nasjonalt tilsyn med elevenes psykososiale miljø. Jeg har derfor valgt å se på hvordan skolen arbeider med endring av pålegg i etterkant. Hovedfokuset vil ligge på rektor som ansvarlig for skolemiljøet og hvordan rektor balanserer mellom administrative og pedagogiske funksjoner og samtidig forhandler frem skolens omdømme i interaksjon med omgivelsene (Cuban 1988, Møller 1996). I tillegg vil jeg også se på hvordan lærere involveres og engasjeres i arbeidet.

Masteroppgaven skrives i tilknytning til prosjektet ”Legal standards and Professional Judgment in Educational Leadership (LEX-EL-prosjektet)”, delprosjekt 2 om transformasjon av rettslige standarder til profesjonell handling og omtanke på det lokale nivået. Prosjektet er ledet av Jorunn Møller.

1.1 Problemstilling og teoretisk tilnærming

Hensikten med studien er å forstå hvordan rektor og skolen i lys av pålegg fra tilsynet med elevenes rett til et godt psykososialt miljø har arbeidet for å endre rutiner og praksis i skolen. For å belyse dette fenomenet har jeg formulert fire forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke tiltak har skolen for arbeid med elevenes psykososiale miljø?
- 2) Hvilke ressurser har skolen tilgjengelig for å utvikle handlingsrommet knyttet til de aktuelle lovhjemlene?
- 3) Hvordan oppfatter rektorene og lærerne dialogen med fylkesmannen som tilsynsmyndighet?
- 4) Hva oppfatter rektorene og lærerne gir legitimitet i omgivelsene når det gjelder arbeid med elevenes psykososiale miljø?

I studien anvender jeg et institusjonelt perspektiv. Innenfor dette perspektivet fokuseres det på de regler, verdier og normer som preger skolen som institusjon. Her vektlegges også forståelse av den historien og tradisjonen som har preget skolen over tid (Selznick 1957)

I studien har jeg i lys av Langfeldt (2008) valgt å informere om bakgrunnen for tilsynets fremvekst i skolesektoren og beskrive de krav som gjelder for skolens arbeid med forebygging knyttet til elevenes psykososiale miljø (Eriksen 2012, Grongstad 2009, Helgeland 2001). Videre har jeg med referanse til Scott (1985) og Møller (1996) beskrevet de regulative, normative og kognitive utfordringene skolen som byråkratisk forvaltningsorgan og profesjonelt system står ovenfor i møte med interne og eksterne aktører. Jeg har også beskrevet hvordan skolens ledere ved å utnytte det handlingsrommet de har, kan forsøke å forstå spenningen mellom det regulative, det normative og det kognitive slik at de kan utvikle sitt arbeid med elevenes psykososiale miljø (Berg 1995, Irgens 2011). Jeg ser spesielt på skoleleders rolle i dette spenningsfeltet og hvordan han balanserer mellom sin administrative

og pedagogiske funksjon og samtidig forhandler frem skolens omdømme i interaksjon med omgivelsene (Cuban 1988, Mathiesen 1984, Røvik 2007, Welstad og Warp 2011).

1.2 Studiens begrensning

Opplæringsloven kapittel 9a handler om elevenes fysiske og psykososiale skolemiljø (Eriksen 2012, Grongstad 2009, Helgeland 2001). Denne studien er bergrenset til å omhandle skolens plikt til å drive forbyggende og proaktivt arbeid knyttet til elevenes psykososialt miljø og deres plikt til å inneha en internkontroll i tilknytning til dette arbeidet, jf. opplæringsloven §9a-4 og § 9a-3 første ledd. Det betyr at jeg utelukker forebyggende arbeid og internkontroll knyttet til elevenes fysiske skolemiljø, som loven også stiller krav om. Der tiltak knyttet til det fysiske miljøet kan ha en påvirkning på det psykososiale miljøet vil dette likevel bli tatt inn i studien. Også andre lovhjemler i opplæringsloven og forskriften til opplæringsloven vil bli nevnt der disse kan omhandler proaktive tiltak knyttet til elevenes psykososiale miljø.

Studien er basert på intervjuer der rektorer og lærere forteller om hvordan de har arbeidet. Jeg har med andre ord ikke kontrollert om det som blir sagt stemmer overens med det som faktisk har hendt i den lokale konteksten hvor fenomenet ble opplevd.

1.3 Oversikt over kapitlene

I kapittel 2 vil jeg gi en kort beskrivelse av desentraliseringen innenfor skolesektoren og fylkesmannens tilsynsoppgaver. I tillegg vil jeg beskrive hvilke lovkrav som gjelder for skolens forebyggende arbeid med elevens psykososiale miljø og internkontroll. I kapittel 3 vil jeg gjøre rede for de teoretiske perspektivene som er anvendt for å belyse problemstillingen og som er anvendt i analysen av det empiriske materialet. I kapittel 4 vil jeg redegjøre for og begrunne valg av metode og beskrive gjennomføringen av intervjuene. I kapittel 5 vil jeg i lys av de teoretiske perspektivene presentere og drøfte de empiriske funn. I kapittel 6 gis en oppsummering av studiens sentrale funn og implikasjoner.

2 Desentralisering og utbygging av tilsynsapparatet

For å danne et bakgrunnsteppe og skape forståelse for hva tilsyn er vil jeg i dette kapittelet gi en kort oversikt over bakgrunnen for hvorfor fylkesmannens tilsyn har fått en forsterket rolle de siste årene samt beskrive hvordan felles nasjonalt tilsyn gjennomføres. Jeg vil videre forklare lovkravene knyttet til skolens forebyggende arbeid med elevenes psykososiale miljø og internkontroll, for å belyse de omfattende krav som ligger til skolene på dette området.

2.1 Desentralisering av ansvar i skolesektoren

I 1986 ble det innført nytt finansielt ansvarsprinsipp i Norge som endret den økonomisk tilskuddsordning i overføring fra staten til kommunene. Prinsippet innebar at den som skulle iverksette et tiltak også var den som skulle finansiere det (Langfeldt 2008). Staten etablerte derfor en ordning med rammeoverføring som ga kommunene større frihet innen økonomiske prioriteringer, herunder definere sitt forbruk innenfor skolesektoren. Utover 90-tallet fikk kommunene også større frihet til å organisere sin virksomhet slik de ville, noe som resulterte i at flere kommuner innlemmet skoleadministrasjonen i den samlede kommunale forvaltning under rådmannens ledelse (Langfeldt 2008). Flere kommuner valgte å organisere skolesjefene bort og heller erstatte disse med skolefaglig rådgiver. Parallelt med denne endringen ble flere oppgaver, som tidligere hadde vært tillagt kommunen, overført til skolenivået (Langfeldt 2008). I tillegg til det pedagogiske ansvaret skulle rektor også ha ansvar for budsjett, personell og administrasjon. Samtidig påla staten kommunene plikter knyttet til skolens innhold og ga gjennom lovgivningen borgerne nye rettigheter som kommunene måtte oppfylle (Engeland og Langfeldt 2009).

De nevnte endringene førte til en kraftig reduksjon i statens kontroll med kommunenes disposisjoner av økonomiske ressurser og personell, og for fagdepartementet innebar dette at de mistet sin økonomiske instruksjonsrett over skolesjefene og skolene (Langfeldt 2008). Dette førte til at staten fikk behov for nye kontrollmekanismer for å sjekke om kommunene og skolene utøvet sine roller i tråd med sitt samfunnsmandat, blant annet gjennom utbygging av tilsynsapparatet.

2.2 Fylkesmannen som tilsynsmyndighet - Felles nasjonalt tilsyn

Opplæringsloven kapittel 14 omhandler tilsyn med opplæring i offentlige grunnskoler og videregående opplæringer. Etter opplæringsloven § 14-1 skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt etter opplæringsloven. Før august 2011 lå denne myndigheten hos departementet, men var delegert videre til direktoratet som igjen delegerte den videre til fylkesmennene (Stette 2010).

Tilsyn er en gammel styringsordning. Tidligere gjennomførte statens tilsyn ved at skoledirektøren reiste rundt til kommunene og holdte foredrag. Videre snakket de med lærere og representanter fra kretsene samt besøkte klasserom om det var tid. Tilsyn besto også i å godkjenne skolestyrets protokoll og godkjenne en rekke vedtak som hvert skolestyre måtte fatte årlig som skolerute, ferieavvikling og ansettelse (Langfeldt 2008).

Fylkesmannens tilsyn på opplæringssektoren, slik vi kjenner det i dag, er en relativt ny og hurtigvoksende oppgave i embetene. Kunnskapsdepartementet gir gjennom sine årlige tildelingsbrev og embetsoppdrag til fylkesmannen oppgaver som embetene må utføre innenfor blant annet skolesektoren, herunder gjennomføring av ulike typer tilsyn (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012). For at tilsynene skal utøves så likt som mulig er det utarbeidet egen metodehåndbok for tilsyn (Utdanningsdirektoratet 2013b) og egen instruks for felles nasjonalt tilsyn (Utdanningsdirektoratet 2012). Det skilles her mellom egen initierte tilsyn og sentralt initierte tilsyn. Egen initierte tilsyn er der fylkesmannen selv velger hvilket tema og hvilke kommuner det skal føres tilsyn med. Sentralt initierte tilsyn er initiert og delvis planlagt av Kunnskapsdepartementet eller Utdanningsdirektoratet, herunder felles nasjonalt tilsyn.

Utdanningsdirektoratet (2013b) sier at formålet med tilsyn i skolesektoren er å bidra til at elevene får oppfylt sine rettigheter til opplæring i tråd med kravene i opplæringsloven. Dette gjøres ved at fylkesmannen kontrollerer at kommunene og skolene driver sin virksomhet i samsvar med lov og forskrift. I tillegg skal tilsyn øke kommunenes og skolenes evne til regeletterlevelse og gi økt lovkunnskap på opplæringsområdet. (Utdanningsdirektoratet 2013b).

Felles nasjonalt tilsyn ble første gang gjennomført i 2006. Disse tilsynene gjennomføres av alle de 18 embetene med samme tema og metodikk, såkalt systemrevisjonsmetoden. Metoden

kontrollerer ikke kvaliteten på arbeidet kommunene og skolene gjør, kun om de er innenfor et minimum av det loven krever. I utvelgelsesprosessen skal fylkesmannen foreta en risiko - vesentlighetsvurdering for hvilke tilsynsobjekter som skal velges (Utdanningsdirektoratet 2012). Tilsynene starter ved at fylkesmannen først varsler kommunene i brev form og ber dem svare på spørsmål samt å oversende relevant dokumentasjon om tilsynstemaet. Her går det også frem hvilke skoler som skal delta og hvem fylkesmannen skal intervju.

Fylkesmannen gransker deretter dokumentene før de reiser ut til den aktuelle kommunen/skolene for å intervju sentrale aktører på kommune- og/eller skolenivå. Selve tilsynet starter med et åpningsmøte hvor ledelsen og informantene inviteres til å delta. I møtene presenteres representantene fra fylkesmannen, og de fremmøtte informeres om temaet for tilsynet og tidsplanen. I etterkant intervjues sentrale aktører på skolenivået (rektor, leder i skolefritidsordningen (SFO), lærere, lærere som arbeider med elevrådsarbeid og assistenter på skole/SFO) og eventuelt aktører fra kommunenivået, for eksempel rådmann, skolefaglig ansvarlig og/eller PPT (Utdanningsdirektoratet 2012). Intervjuene referatføres og underskrives av informantene. Fylkesmannen skal også gjennomføre samtaler med foreldre og elever, hovedsakelig gruppevis (Utdanningsdirektoratet 2012). Opplysningene fra samtalene brukes som bakgrunnsstoff, men fremgår ikke direkte av rapportene fra tilsynet. Fylkesmannen utarbeider, på bakgrunn av dokumentasjonen og intervjuene, en foreløpig tilsynsrapport til hver av skolene der funn og eventuelle pålegg med korreksjonspunkter blir presentert. Dette regnes som et varsel om enkeltvedtak etter forvaltningsloven (Utdanningsdirektoratet 2013b). Det kan maksimalt gis fire forhåndsdefinerte pålegg som beskriver manglene skolen har. Mens korreksjonspunktene gir en nærmere beskrivelse av hvilke mangler hvert enkelt av disse påleggene inneholder. Det er ikke gitt en maksimumsgrense for korreksjonspunkter. Foreløpig tilsynsrapport presenteres deretter i sluttmøtet. Her skal rådmannen eller noen på hans vegne være representert sammen med skoleledelsen (Utdanningsdirektoratet 2012). Øvrige deltakere inviteres i samråd med kommunen. I møtet kan eventuelle misforståelser avklares. Kommunen/skolen får i tillegg minimum to uker på å gi en skriftlig tilbakemelding om eventuelle uenigheter og misforståelser (Utdanningsdirektoratet 2013b). Kommunen kan også gjøre eventuelle endringer som kan bidra til å fjerne pålegg i endelig tilsynsrapport. På bakgrunn av foreløpig tilsynsrapport og eventuelle tilbakemeldinger utarbeider fylkesmannen en endelig tilsynsrapport som oversendes kommunen og skolene. Tilsynsrapporter som inneholder pålegg om endring er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan derfor påklages.

Kommunen får en frist på tre måneder til å oversende en erklæring om at påleggene er endret og dokumentasjon som underbygger erklæringen. Tiltakene for å endre lovbrudd skal likevel iverksettes umiddelbart etter tilsynet (Utdanningsdirektoratet 2013b). Fylkesmannen avslutter tilsynet når erklæringen og dokumentasjonen tilsier at skolens rutiner og praksis tilfredsstiller lovkravene. Fra 2012 gjennomførte fylkesmannen oppfølgingstilsyn med noen av skolene som tidligere har vært gjenstand for felles nasjonalt tilsyn på området.

2.3 Lovens krav til det forebyggende arbeidet og internkontroll i forbindelse med elevens trivsel

Staten regulerer skolen ved å gi lover og forskrifter. Gjennom blant annet opplæringsloven setter sentrale myndigheter krav til hvordan skolen skal opptre. Samtidig kan skolen innenfor lovens rammer også ha stor skjønnsmessig frihet til å utforme og konkretisere sin praksis ut fra lokale behov.

Den 1. april 2003 fikk opplæringsloven et nytt kapittel 9a. Kapitlet omhandler elevens rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Kapitlet gjelder både for undervisningen, friminuttene, skolefritidsordningen (SFO) og skoleveien/skolebussen. Jeg vil her gjøre rede for og beskrive hvordan opplæringsloven §§ 9a-4 og 9a-3 første ledd forstås med referanse til Eriksen (2012), Grongstad (2009) og Helgeland (2001). Jeg vil i tillegg peke på områder der paragrafene er vage og der det kreves at skolen utøver juridisk og profesjonelt skjønn (Welstad og Warp 2011). I og med at studien dreier seg om internkontroll og forebyggende arbeidet knyttet til elevens psykososiale miljø vil jeg bare behandle den delen av opplæringsloven § 9a-4.

I opplæringslova § 9a-4. Systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane (internkontroll) heter det:

Skolen skal aktivt drive eit kontinuerleg og systematisk arbeid for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av dette. Arbeidet skal gjelde det fysiske så vel som det psykiske miljøet.

Opplæringsloven § 9a-4 understreker skolens ansvar i arbeidet med elevens psykososiale miljø. Loven krever at skolen har etablert et internkontrollsystem slik at skolen kan

dokumentere at de faktisk oppfyller lovens krav i kapittel 9a og forbygger lovbrudd. Internkontroll forutsetter at skolemiljøarbeidet er en levende del av virksomheten og at skolen etablerer skriftlige rutinene som implementeres i praksis.

En rimelig fortolkning av lovparagrafen er at skolen må ha kunnskaper om hva en internkontroll skal inneholde. For det første må skoleeier og skolen sette konkrete mål for skolemiljøet. Målene må være tilpasset skolens lokale utfordringer og må være basert på kartlegging av problemområder som skolen har. Videre må skolen planlegge og iverksette passende tiltak der hensikten må være at målene nås. Tiltak kan settes i gang både på skole-, gruppe- og individnivå. I internkontrollen må det fremgå hvordan ansvaret er fordelt blant personalet, og skolen må utdype de ansattes handlingsplikt som innebærer plikt til å undersøke, plikt til å varsle og plikt til å gripe inn ved krenkelser, jf. opplæringsloven § 9a-3, andre ledd. Skolens ansatte må ha kunnskap om lovens innhold, hvilke mål skolen har for skolemiljøet og hvordan ansvaret er fordelt. Skolen må også sørge for at ansvarsforholdene og skolens plikter er kjent for elevene og foreldrene.

Internkontroll skal sikre at arbeidet med elevmiljøet blir kontinuerlig vurdert og revidert. Skolen må derfor ha en systematisk tilnærming og et aktivt opplegg med rutiner og prosedyrer for å forebygge, oppdage brudd på kravene i kapittel 9a og for å nå målsetningene de har satt seg. Det betyr at arbeidet skal drives kontinuerlig gjennom hele skoleåret og kravene ikke oppfylles dersom skolen bare tar stikkprøver.

Skolens råd og utvalg, herunder foreldreutvalg, samarbeidsutvalg, skolemiljøutvalg og elevråd, skal ha en sentral rolle i skolemiljøarbeidet. Skolen skal sørge for at alle elever får ta aktiv del i skolemiljøarbeidet, og de kan oppnevne egne skolemiljørepresentanter. Råd og utvalg skal informeres om forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet, herunder hendelser, planer og vedtak. Videre skal de tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved den enkelte skole. De har også en rett til å uttale seg og komme med innspill i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

I opplæringsloven § 9a-3 første ledd heter det følgende: *"Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør."* Lovhjemmelens første ledd gjelder skolens plikt til å arbeide proaktivt med alle sider av elevens psykososiale miljø. Med psykososialt miljø menes her mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet, og hvordan elevene og

personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om elevenes opplevelse av læringssituasjonen. Det holder ikke at skolen bare forsøker å fjerne misstrivsel, den må også arbeide tiltaksrettet for å fremme elevens trivsel og læring. Med det menes at holdninger og handlinger som er egnet til å svekke elevenes psykososiale miljø må tas ved roten før de rekker å vokse seg til store og uangripelige mobbesaker. Første ledd må sees i sammenheng med opplæringsloven §§ 9a-4, 9a-5 og 9a-6.

Rettsreglenes første ledd fokuserer på det forebyggende arbeidet, men loven er i følge Welstad og Warp (2011) utydelig når det gjelder hvilke tiltak skolen bør sette i verk for å fremme det psykososiale miljøet. Skolen må her utøve et juridisk og profesjonelt skjønn med bakgrunn i de lokale behovene skolen har. Så hvilke tiltak kan skolen da iverksette? Welstad og Warp (2011) mener at det er naturlig at skolen ser tiltakene i lys av lovens formålsbestemmelse, men sier samtidig at skolen må trå varsomt så egeninitiert arbeid ikke kommer i konflikt med dens formål. Skolen plikter også å utøve lovpålagte oppgaver som for eksempel elevsamtaler, foreldresamtaler, foreldremøter, arbeid i råd og utvalg samt informere om ordensreglement, som kan virke forebyggende i denne sammenhengen.

Tidligere studier fra Norge og Sverige (Lødding og Vibe 2010, Skolverket 2011) viser at positivt, systematisk og kontinuerlig arbeid som fremmer relasjoner og der hele skolen engasjeres, kan ha en positiv virkning på skolemiljøet:

En möjlig förklaring till att skolklimatet upplevs som så positivt för de mest framgångsrika skolorna kan vara att en flertal av aktiviteter i syfte att främja sociala relationer pågår kontinuerligt. Ett positivt skolklimat utmärks natur av kreativitet stimulans, lärande, kompetens, trygghet, hjälpsamhet, delaktighet, ansvar och inflytande "(Skolverket 2011 s. 13).

Å forebygge og motvirke mobbing vil ikke lykkes dersom det ikke samtidig arbeides langsiktig og målbevisst med det som har størst effekt på omfanget av mobbingen, nemlig et godt læringsmiljø (Lødding og Vibe 2010 s. 14).

Behovet for en forebyggende satsing i skolen har skapt grobunn for en egen ekstern industri, og skolen bruker i dag store ressurser på både å forebygge og redusere problemer blant barn og unge ved bruk av eksterne programmer (Nordahl, Gravrok, Knudsmoen, Larsen og Rønes 2006, Skolverket 2010). Disse aktørene tilbyr ofte programmer eller "oppskrifter" som skal fungere for enhver organisasjon eller skole og tar sjeldent hensyn til lokale behov som

organisasjonen har (Røvik 2007). Det utvikles altså ikke en ny modell for den aktuelle virksomheten, men hentes ut en standardprogram. Studier viser at en rekke utvalgte programmer som tilbys skolen som en hjelp i det forebyggende arbeidet, ikke har effekt på det psykososiale miljøet (Lødding og Vibe 2010, Nordahl et al. 2006, Skolverket 2010). I rapporten fra Lødding og Vibe (2010) heter det:

Vi finner få og svært svake sammenhenger mellom forhold som vi har påvist har effekt på omfanget av mobbing og bruk av programmer. Det gjelder både om skolene i det hele tatt bruker programmer, og hva slags programmer de bruker. Det er heller ingen sterke sammenhenger mellom bruk av programmer og ulike kjennetegn ved skolene. Det er dessuten små forskjeller i omfang av mobbing og bruk av programmer. Når vi skiller mellom skoler som bruker programmer og de som ikke gjør det, finner vi ingen forskjeller i det hele tatt, mens det er en tendens til noe mindre omfang av mobbing på skoler som bruker eller har brukt Olweus-programmet sammenliknet med andre skoler, og tilsvarende større omfang av mobbing på skoler som bruker programmene PALS og Zero. Om dette er en effekt av bruken av programmer, kan vi likevel ikke si. Det kan like godt være slik at PALS og Zero er tatt i bruk på skoler som hadde et relativt stort omfang av mobbing i utgangspunktet (Lødding og Vibe 2010, s. 14).

Nordahl et al. (2006) sier at tiltakene og programmene ofte blir igangsatt etter at problemene har oppstått i skolen og da med svak forankring i teori og empiri (Nordahl et al. 2006). Videre blir mye av det proaktive og reaktive pedagogiske praksisen i norsk skole sjeldent tilstrekkelig evaluert, og tiltak bygger dermed ofte på skolenes subjektive erfaringer, synsing og private oppfatninger (Nordahl et al. 2006). Skolen risikerer dermed at de ressursene som brukes i det forbyggende arbeidet ikke gir de resultatene som de hadde forventet, og det er også en fare for at enkelte tiltak kan være direkte skadelige for eleven. Lignende funn er også gjort i undersøkelsen til det svenske Skolverket (2011). I deres pressemelding fra 2011 heter det: "*Alla program innehåller insatser som kan vara effektiva men också insatser som er ineffektiva och insatser som kan leda till att elever kranks.*"

Welstad og Warp (2011) påpeker også at programmene er omfattende og kostnadskrevende. Det kan dessuten stilles spørsmål om hvorvidt disse er egnet til å oppfylle lovens krav eller i verste fall kommer i konflikt med den. Disse studiene viser hvor komplisert og utfordrende det tiltaksrettede arbeidet på skolene kan være.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for hvordan norsk inntektssystem og desentraliseringspolitikk for kommunene har ført til behov for nye kontrollsystemer for staten, herunder tilsyn. Videre har jeg forklart hensikten med tilsyn og hvordan felles nasjonalt tilsyn gjennomføres av staten gjennom fylkesmannen. Jeg har også gitt en beskrivelse av loven og forklart hvordan den forstås. Til sist har jeg også vist hvor de aktuelle paragrafene er utydelig og hvilke utfordringer dette byr på for kommunene og skolene.

3 Teoretisk tilnærming og teoretisk perspektiv

For å forstå hvordan rektor og skolene arbeider for å endre pålegg i etterkant av tilsyn med elevenes rett til et godt psykososialt miljø vil jeg med referanse til Powell (2007), Røvik (2007) og Scott (1995) innledningsvis i dette kapittelet gjøre rede for skolen som organisasjon og institusjon. Videre vil jeg beskrive de regulative, normative og kognitive utfordringene skolen som byråkratisk forvaltningsorgan og profesjonelt system står ovenfor i møte med interne og eksterne aktører (Møller 1996, Scott 1995). Jeg vil også beskrive hvordan skolen gjennom å utnytte eget handlingsrom kan arbeide for å definere ytre grenser for skolens handlinger (Berg 1995, Irgens 2011). Til sist vil jeg beskrive rektors motstridende roller og hvordan han balanserer mellom sin administrative og pedagogiske funksjon, samtidig som han forhandler frem skolens omdømme i interaksjon med omgivelsene (Cuban 1988, Møller, Mathiesen 1984, 1996, Røvik 2007, Welstad 2011). I kapittelet vil jeg presentere viktige begreper som er sentrale og førende for diskusjonen av de empiriske funnene.

3.1 Skolen som organisasjon og institusjon

For å belyse forskningsspørsmålene har jeg valgt et institusjonelt perspektiv. Det betyr at jeg har valgt å fokusere på regler, verdier, normer og kulturer som preger skolen som institusjon. I tillegg vektlegges organisasjonens historie og tradisjoner (Selznic 1957)

Organisasjoner skapes som en konsekvens av normer, regler, prosedyrer og standarder som aktører definerer som korrekt og passende handlinger i sitt daglige virke (Busch, Johnsen og Vanebo 1985). Berg (1995) snakker om en skolekultur bestående av uformelle regler og vaner som oppstår bevisst eller ubevisst blant organisasjonens medlemmer. Disse handlingene skapes over tid gjennom sosiale prosesser der aktørene utvikler felles måter å utføre oppgaver på. Etter hvert blir bestemte handlingsmønstre omtalt som "slik gjør vi det hos oss". Når normene eller handlingsmønstrene blir fastlagte har vi å gjøre med en institusjon (Berg 1995). Berg (1995) kobler begrepet verdibase til skolens institusjonelle nivå og begrepet kultur til skolens organisasjonsnivå. Organisasjoner er likevel ikke immune mot ytre påvirkninger, og forpliktelser og press fra ytre aktører vil være med på å påvirke organisasjonens indre liv og virke begrensende på organisasjonens handlinger (Busch et al. 1985).

De institusjonelle omgivelsene består i følge Scott (1995) av tre pilarer som beskrives som regulative (lover og regler), normative (normer og verdier) og kognitive (forståelsesrammer). Pilarene gir et bilde av hva som bidrar til å styrer og regulerer organisasjonenes indre liv og hvilke forventninger og krav som formidles fra omgivelsene. Mekanismene vektlegges ulikt innenfor de ulike teoretiske tradisjonene.

3.1.1 Regulative mekanismer

Regulative mekanismer kommer primært fra sentrale og lokale politiske myndigheter. Skolen er etablert av de sentrale myndigheter i den hensikt at den skal fylle bestemte funksjoner i samfunnet. For å kunne styre og utøve innflytelse på skolens virksomhet har myndighetene etablert lover, forskrifter og andre offisielle styringsinstrumenter. Også lokale myndigheter, som skoleeier, kan øve innflytelse gjennom å fastsette lokale forskrifter og planer. Her finner vi med andre ord alle lover og reguleringer som skolen som organisasjon må forholde seg til og som de er forpliktet til å følge. Dersom disse brytes kan skolen bli stilt til ansvar gjennom rettssystemet. De regulative mekanismene bygger på en instrumentell rasjonalitet. Det vil si at de oppfattes som et fornuftig instrument for å bidra til at samfunnet fungerer på en hensiktsmessig måte. Eksempler på lover som skolen må følge er opplæringsloven og forvaltningsloven. På lokalt nivå kan kommunen for eksempel utarbeide ordensreglement som skal gjelde for alle skolene i kommunen.

3.1.2 Normative mekanismer

Med normative mekanismer menes normer, verdier og uskrevne regler for hva en organisasjon kan gjøre. Her finner vi verdier knyttet til rett og galt og retningslinjer for hva som aksepteres som etisk og moralsk forsvarlig atferd. Det kan foreksempel forventes at lærerne på en skole arbeider for å hindre mobbing av elevene og forsøker å skape et godt læringsmiljø. Organisasjoner som tilpasser seg de normative mekanismer vil utvikle en normativ rasjonalitet. Det vil si at organisasjonen utfører handlinger som er i samsvar med rådende normer. Normativ rasjonalitet kan over tid føre til at handlinger stivner i organisasjonen, og dermed kan organisasjonen komme i utakt med sine institusjonelle omgivelser. Organisasjonens legitimitet står da i fare for å bli svekket.

3.1.3 Kognitive mekanismer

Kognitive mekanismer kan beskrives som mentale modeller av hvordan en organisasjon skal se ut og/eller oppføre seg. Dette handler om den kunnskapen den enkelte og organisasjonen besitter samt hvordan vi forstår og begrepssetter det som foregår i organisasjonen. Dette handler ikke om hvordan en organisasjon bør handle, men at "vi tar noe for gitt".

Organisasjonen kan ikke i for stor grad bryte med de dominerende forestillinger som eksterne interessenter og aktører har dannet seg av organisasjonen. Et eksempel på kognitiv mekanisme er at du som forelder "tar for gitt" at barnet ditt skal gå på skole.

3.2 Skolens legitimitet

En offentlig institusjon er avhengig av legitimitet for å kunne utføre sine oppgaver (Busch et al. 1985). Suchman (som sitert i Busch 1985) har følgende definisjon av legitimitet:

"Legitimitet er en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner".

Legitimiteten handler om hva som oppfattes og anerkjennes som gyldige handlinger i omgivelsene. I skolen kan disse omgivelsene bestå av lovgivere (staten), tilskuddsgiver (kommunen) og tjenestemottaker (elever og foreldre). Skolen vil altså forsøke å skaffe seg legitimitet gjennom å tilpasse seg de formelle og uformelle forventningene som disse eksterne aktørene har.

Suchman (som sitert i Busch 1985) sier at legitimitet kan deles inn i fire ulike former. Den første er pragmatisk legitimitet, som dreier seg om organisasjonens evne til å være et nyttig verktøy i samfunnet. Den andre er legal legitimitet som knytter seg til organisasjonens evne til å følge lover og regler. Organisasjoner som ikke følger lover vil kunne miste sin legale legitimitet. Den tredje er normativ legitimitet som betyr at handlinger som utøves av organisasjonen, ligger innenfor aksepterte normer. Til sist er det kognitiv legitimitet som dreier seg om at organisasjonen "tas for gitt", den har alltid vært der. Disse fire formene for legitimitet er knyttet sammen og kan påvirke hverandre over tid. På den ene side kan en ny lov påvirke normene til skolen og endre hva de ansatte opplever som akseptabel atferd. På den andre side kan sosiale normer også påvirke lovverket slik at myndighetene endrer loven.

3.3 Skolen som forvaltningsorgan og profesjonelt system

Møller (1996) har valgt en litt annen inngang til å beskrive skolen som institusjon og organisasjon. Hun argumenterer på den ene side med at skolen bærer preg av å være et forvaltningsorgan innenfor utdanningshierarkiet, og på den andre side har den trekk fra et profesjonssystem der de ansatte har høy kompetanse og faglig autonomi.

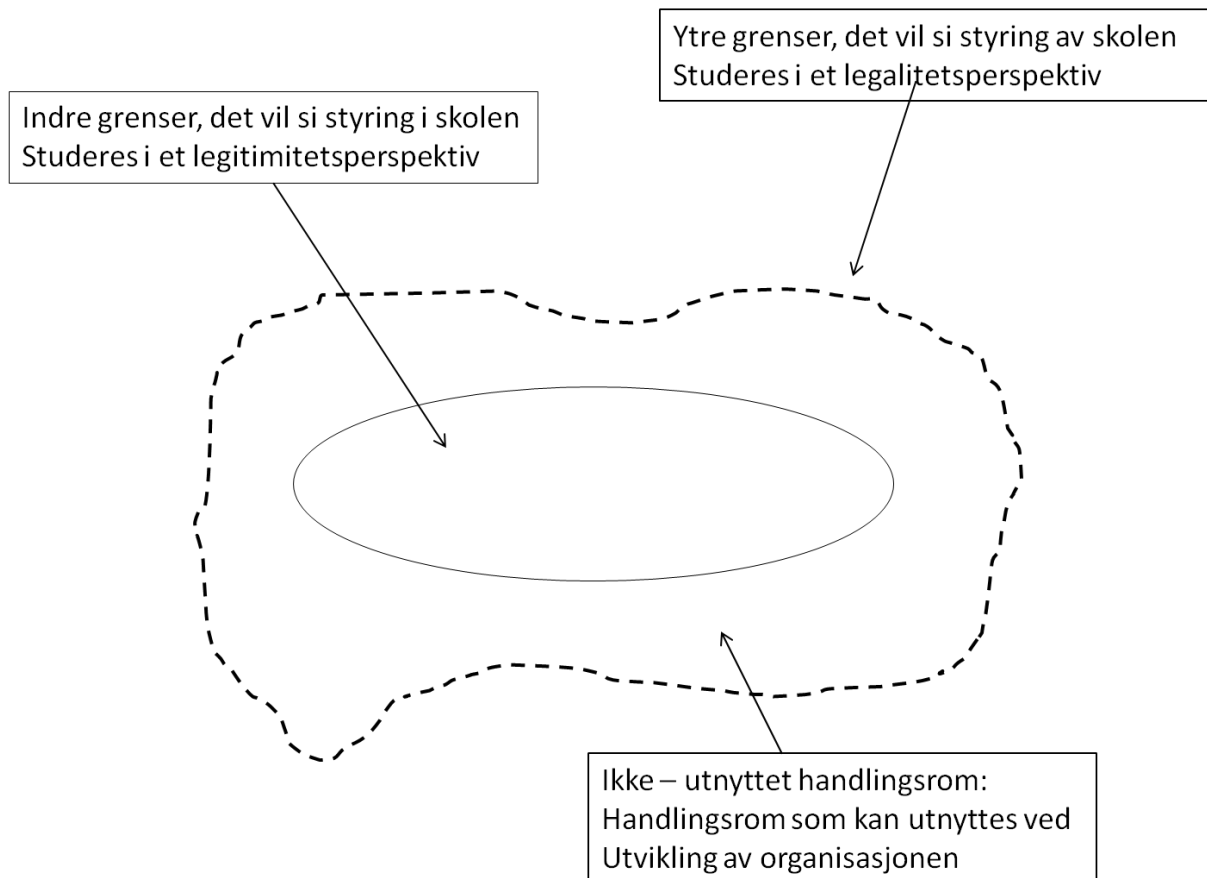
Hver enkelt skole er en del av et større utdanningsbyråkrati og kan beskrives som et forvaltningssystem organisert som et hierarki med lovregulerte myndighetsområder. I dette forvaltningssystemet er rektor formell leder med ansvar for å lede skolen og dens ansatte i samsvar med gjeldende regel- og avtaleverk. Med andre ord er rektor en offentlig tjenestemann som er bundet til sitt mandat. Han kan derfor ikke ytre meninger og handle på tvers av den skoleideologien som samfunnet har lagt til grunn i lovverket. Rektor skal formelt sett arbeide for å påvirke ansattes handlinger for å nå fastsatte mål og realisere bestemte verdier. Som utdanningsinstitusjon skal skolen også forholde seg kritisk til sitt oppdrag gjennom å initiere og medvirke i en kontinuerlig faglig debatt, der ulike faglige oppfatninger brytes mot hverandre. Det forventes derfor at rektor har nødvendig faglig og analytisk kompetanse til å gå inn i faglige drøftinger omkring skoleideologiske temaer.

Skolen kan også beskrives som et profesjonelt system med en relativt flat organisasjon. De ansatte i skolen har høy utdanning, og de har over lang tid hatt faglig autonomi innenfor den pedagogiske virksomheten. Den enkelte lærer har på den ene side tradisjonelt sett hatt stor individuell autonomi i undervisningssituasjonen (Berg 1995). Med dette menes at de har hatt stor frihet til å velge læremidler, arbeidsmåter og arbeidsformer i sine klasser. På den andre side har skolen også kollektiv autonomi, der de ytre grensene i handlingsrommet defineres for organisasjonens medlemmer. Lærerkollegiet kan på noen skoler være preget av en tradisjonell lærerkorpsånd, som hviler på den skjulte læreplanens verdibase. Denne består av konservatisme, individualisme og her-og-nå-orientering. På andre skoler kan lærerkorpsånden være i tråd med den synlige læreplanen og være preget av samarbeid, fleksibilitet og framtidsorientering (Berg 1995). Det er rektor som styrer og samordner den pedagogiske virksomheten gjennom felles målrettet utviklingsarbeid internt i organisasjonen. Samtidig skal han legitimere virksomhetens handlinger utad slik at skolens omdømme opprettholdes.

Møller (1996) sier at skillet mellom forvaltningssystemet og det profesjonelle systemet er utydelig. Innenfor enkelte fagområder vil interessene være sammenfallende. Det vil si at det regulative stemmer godt over ens med det normative og kognitive i organisasjonen. Mens innenfor andre felter vil det være en drakamp og et spenningsforhold mellom forvaltningens og profesjonens interesser (Møller 1996). I denne studien vil det være interessant å se om skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø lever i spenningsforholdet mellom de regulative krav, de normative og de kognitive reguleringene eller om interessene er sammenfallende.

3.4 Skolens handlingsrom i en spenning mellom det regulative, det normative og det kognitive

Skolen er, som nevnt, etablert av de offentlige myndigheter i den hensikt at den skal utøve bestemte oppgaver i samfunnet. Gjennom ulike styringsinstrumenter utøver myndighetene innflytelse på skolen som virksomhet. Disse styringsinstrumentene kaller Berg (1995) for de ytre grensene for styringen av skolens virksomhet. De ytre grensene er med på å gi retning og forutsigbarhet for skolene. Skolen er pliktig til å utøve sin virksomhet i tråd med disse ytre grensene og fungerer som regulativ mekanisme, men de ytre grensene er ikke alltid klare og dermed blir det rom for juridisk og profesjonelt skjønn i fortolkningene av disse. I tillegg har skolen en indre uformell styring og indre grense som hovedsaklig er preget av den rådende kulturen på den enkelte skole. Disse har grunnlag i de verdier som er etablert i skolen som institusjon over tid og kan beskrives som de normative mekanismene. Skolens virksomhet i praksis kan forstås i perspektiv av de rådende relasjonene mellom den ytre formelle styring og den indre uformelle styring. Berg (1995) sier at skolen må kjenne til de ytre grenser for å oppdage skolens utnyttede handlingsrom og granske de indre grensene slik at det aktuelle handlingsrommet kan tas i bruk og gi rom for skoleutvikling. Dette kaller Berg (1995) for «frirommet» og illustreres med følgende modell:



Figur 3.1 Friromsmodellen (Berg, 1995)

Irgens (2011) har en alternativ inngang til å illustrere skolens handlingsrom. Hans modell setter opp en norm for hva som karakteriserer et godt handlingsrom. Modellen viser at organisasjonen må ha en felles plattform bestående av misjon og et felles verdigrunnlag. Videre må det utarbeids framtidige mål slik at utviklingsretningen gjøres kjent. Det må i tillegg nedfelles normer for å sikre kvaliteten på arbeidet som skal gjennomføres samt at ledelsen må ha tilstrekkelig makt til å skape handlingsrom slik at de ansatte får mulighet til å arbeide effektivt. I utarbeidelsen av rammemodellen må ledelsen gjennom samtaler og samarbeid med de ansatte først finne måter å utvikle et felles bilde av virksomheten (Irgens 2011). Disse felles bildene har til hensikt å skape felles identitet og felles utgangspunkt for kommunikasjon og handlinger for de ansatte. Gjennom samarbeidet kan ledelsen i fellesskap med de ansatte sørge for at det beste fra fortiden ivaretas, samtidig som prioriteringer og retningslinjer for det videre arbeidet utvikles og konkretiseres. For å bli tatt på alvor og virke motiverende må bildet som organisasjonen utvikler være realistisk og i tråd med organisasjonens faktiske hverdagsliv (Irgens 2011). Til slutt må metodene være pedagogisk

for at personalet skal oppfatte begrensningene og mulighetene, samt hvilke krav som ligger til organisasjonen og de ansatte.

I følge Irgens (2011) er dette et arbeid som organisasjonen ikke kan gjøre en gang for alle, men som tvert om er en kontinuerlig prosess som uttrykker "hvordan vi ønsker å ha det her hos oss". I prosessen formes alternativer til det som allerede eksisterer i organisasjonen i form av nye målsettinger, prinsipper, planer, rutiner og prosedyrer. Denne skriftliggjøringen er nødvendig for å ivareta kunnskapen i organisasjonen og synliggjør hva som er bestemt (Irgens 2011). Hukommelsen til organisasjonen blir gjennom skriftliggjøringen lagret og systematisert og utgjør dermed virksomhetens formelle og eksplisitte normsett (Irgens 2011). Disse formelle normene setter grenser for de ansatte og fungerer som oppskrifter for medlemmenes handlinger. Skriftlige retningslinjer er med på å gjøre handlinger mindre personavhengig og kan hindre at solospillere og subkulturer blomstrer opp blant de ansatte (Irgens 2011). Samtidig trenger de ansatte et handlingsrom som er såpass romslig at det gir mulighet for ulik praksis og kreativitet innenfor en felles ramme. Opplever de ansatte at de regulative begrensningene blir for sterke, vil det kunne føre til at deres muligheter til å gjøre en god jobb reduseres (Irgens 2011). For mange bestemmelser og prosedyrer kan også føre til informasjonsflod, og de ansatte kan få problemer med å holde seg opplyst. Det kan dermed oppstå en schizofren organisasjon, der rutinene er formaliserte, men der hverdagspraksisen er en helt annen. (Irgens 2011). Mens Bergs friromsmodell gir en deskriptiv tilnærming til å analysere den enkeltes skoles frirom, indikerer Irgens hvordan skoler kan og bør arbeide med å forstå seg selv og sin egen utnyttelse av det handlingsrommet de har.

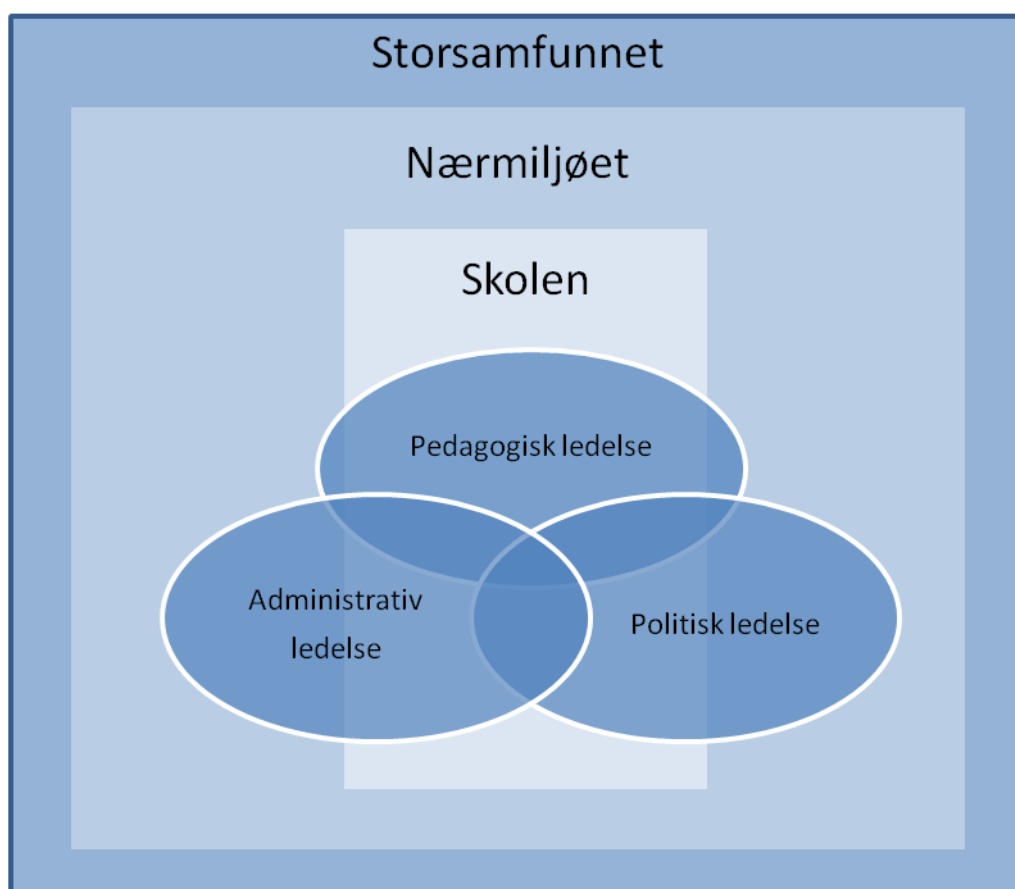
3.5 Rektors rolle

Rektor har mange og til dels motstridende roller. I det følgende vil jeg beskrive rektors rolle i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon (Cuban 1988, Møller 1996).

Videre vil jeg se på rektors rolle som lovanvender (Mathiesen 1984, Welstad 2011b, Welstad og Warp 2011) og beskrive hvordan translatørkompetansen kan være et verktøy i arbeidet med loven (Røvik 2007).

3.5.1 Motstridende forventninger i rektors instruks

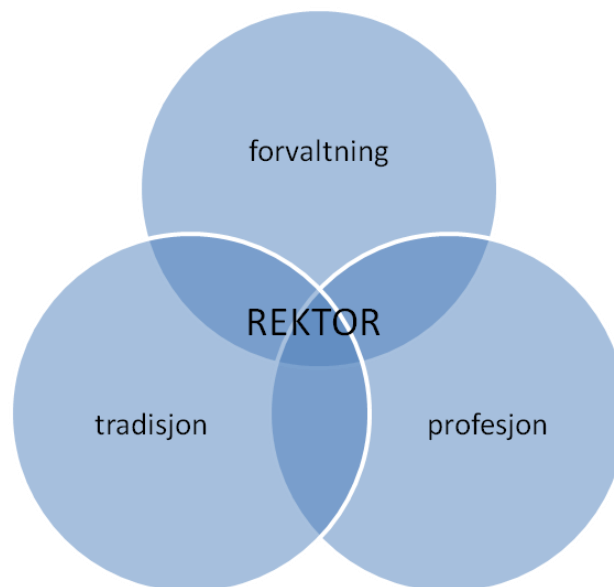
Cuban (1988) har utviklet en modell der han beskriver rektors kjerneroller som "*an instructional role, a managerial role and a political role*", der tradisjon ligger implisitt innenfor de tre rollene. I framstillingen utgjør skolen, nærmiljøet og storsamfunnet konteksten, mens rektors kjerneroller griper inn i hverandre og overlapper hverandre i ulik grad, jf. figur 3.2. Ulike skoleledere kan vektlegge rollene forskjellig, hva rektor velger å legger vekt på påvirkes blant annet av interne og eksterne aktørers motstridende interesser og forventninger.



Figur 3.2 Ledelsesfunksjoner i skolen (jf. Cuban 1998)

I lys av Cubans framstilling har Møller (1996) latt seg inspirere til å utarbeide en modell mer tilpasset de norske forhold der den politiske ledelsen er dysset ned, jf. figur 3.3. Her tegnes rektors roller i et spenningsfelt som oppstår mellom forvaltning, tradisjon og profesjon. På den ene side er rektor formell leder som må følge regelverk og som er bundet av sitt mandat. På den andre side er han pedagogisk leder i en organisasjon preget av individuell og kollektiv autonomi (jf. kap. 3.3). Til sist preges rektor av den historie, kultur og tradisjon som skolen

bærer med seg (jf. kap. 3.1). Spenningsforholdene oppstår når rektor mottar motstridende forventninger internt i skolen og av samfunnet forøvrig, men også kunnskapsvervelse kan føre til at rektor kommer i en skvis. I lys av disse signalene formes rektors handlinger i mer eller mindre grad. Hvilken del rektor velger å vektlegge kan variere fra sak til sak. I situasjoner der spenningsforholdene mellom forvaltning, profesjon og tradisjon er store, vil avgjørelsen som rektor tar virke utilfredsstillende på noen interessenter, mens andre vil bli fornøyde. Dette kan for eksempel skje når opplæringsloven sier at rektor må handle på en bestemt måte, mens man ut fra et profesjonelt perspektiv synes handlingen er meningsløs. I andre saker kan interessene mellom forvaltning, profesjon og tradisjon være nærmest sammenfallende.



Figur 3.3 Rektors arbeid i spenningsfeltet mellom forvaltning, tradisjon og profesjon (Møller 1996)

3.5.2 Rektor som lovanvender

Rektor har som formell leder ansvar for å lede skolen i samsvar med gjeldende lover, læreplaner og lokale politiske beslutninger (Møller 1996). Selv om rettsbruken i skolen stort sett utføres av ikke-jurister er det en målsetning at jussen i størst mulig grad skal etterleves i den praktiske skolehverdagen. Welstad (2011b) finner likevel grunn til å stille spørsmål ved om loven er kjent og i bruk i skolen. I tillegg er hovedutfordringen med regelverket å få den

tilstrekkelig operasjonalisert i skolehverdagen slik at lovanvender kan forstå koblingen mellom loven og praksisfeltet (Welstad og Warp 2011).

En rekke forhold må være tilstede for at rettsreglene skal virke slik de er tenkt. Mathiesen (1984) har med bakgrunn i tidligere studier vist hvilke forutsetninger som må være tilstede for at loven skal etterleves i praksis, og jeg vil her redegjøre for disse. Lovkunnskap er en nødvendig forutsetning for at loven skal følges. Aktørene i praksisfeltet må altså vite at loven eksisterer og lovens innhold må være kjent. Det vil si at rektor og lærere i skolen må vite om de viktigste skolerettslige bestemmelsene, de må også ha kjennskap til lovens materielt rettslige innhold og til sist hvilke utfordringer lovene reiser i praksis (Welstad 2011a). Videre mener Welstad (2011a) at rektor dessuten må ha kunnskap om rettskildelære og juridiske metode for å føle seg friere og sikrere i lovtolkningen. Der kunnskapen om etikken for rettslige standarder styrkes er det større mulighet for at den integreres i praksisfeltet og fylles med innhold som passer lovens intensjon og det lokale behov. Tidligere undersøkelser viser videre at etterlevelse av lovens formål avhenger av om lovens budskap harmonerer med de verdioppfatninger som allerede finnes i sektoren der loven skal fungere (Mathiesen 1984). Det har også betydning om loven krever endring, eller om loven bygger oppunder det praksisfeltet allerede gjør og at praksisen dermed kan fortsette som før (Mathiesen 1984). Det er med andre ord større sjanse for at en lov fungerer i praksis der lovanvender slipper å endre en allerede godt etablert praksis og der budskapet harmonerer med den normative verdioppfatningen organisasjonen har.

Rettsreglene er et verktøy for utøvelse av skoleleders ansvar som kan bidrar til å styrke skolens legitimitet i samfunnet. Welstad og Warpe (2011) sier at skoleledere som forankrer sine argumenter i rettsreglene, og i mindre grad legger vekt på subjektive oppfatninger, kan oppnå større legitimitet i og utenfor organisasjonen. Støtten i rettsreglene kan også være avlastende for rektors ansvar. Det betyr ikke at rektor skal bruke jussen til å fraskrive seg ansvar, men at loven skjermer rektor fra å stå personlig til ansvar for de hensyn som tas og begrunnelser som gis. Skoleledere skal altså ikke ta avgjørelser etter eget forgodtbefinnende, men ut fra den normative og autorative regulering av den aktuelle saken. Jussen kan dermed være et verktøy mot kritikk og selvbebreidelse.

Welstad (2011b) har funnet fire trekk ved skolelederes klagesaksbehandling som omhandler elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Det kan være grunn til å tro at noen av disse funnene også kan gi en pekepinn på hvilke forhold skoleledere har til lovverket som gjelder

det forebyggende arbeidet med elevenes psykososiale miljø og internkontroll. Et av trekkene er at skolelederne kommer raskt frem til løsninger som preges av kompromiss og smidighet. Hurtig saksbehandling som legger vekt på kompromiss har mange positive sider, men ulempen er at denne type saksbehandling ikke alltid trenger å være i tråd med loven. Et annet trekk er at skolelederne i saksbehandlingen, gjennom å sitere lovteksten, viser at de kjenner til hovedbestemmelsen i loven. Gjennom dette ser det ut som om rektorene vet hvilke hensyn de skal ta når enkeltvedtaket skal behandles. Likevel tyder et tredje funn på at det i den videre saksbehandlingen ofte følger vurderinger og argumenter som er løsrevet fra de hensyn loven forutsetter, og det legges ofte vekt på andre hensyn enn det loven gir mulighet for. Det fjerde trekket gjelder der fylkesmannen sender saker tilbake til kommunen/skolen med pålegg om ny behandling. I disse tilfellene trekkes jussen mere frem i den nye behandlingsrunden.

3.5.3 Rektor som translatør

Endring starter gjerne med at organisasjonen får endringssignaler innenfra eller fra eksterne aktører. Eksterne endringssignaler kan være lover, offentlige bestemmelser, kriser og økonomiske rammebetingelser. Det juridiske fagspråk og den juridiske metode kan som nevnt være krevende for ikke-jurister. Rektor har som formell leder et særskilt ansvar for å spre informasjon om nye lover og regler på sin skole, samt sikre at de ansatte er kjent med lovverket. Dette betyr at rektor må forholde seg aktivt til lover og forskrifter og setter sitt preg på dem når han eller hun informerer om dem. I så måte opptrer rektor som det Røvik (2007) kaller en translatør. Dette gjelder både i møte med nye rettsregler, men også i møte med tilsynsrapporter der det juridiske språket er fremtredende. Videre kan det være gunstig i utforming og implementeringen av internkontrollsystemer og forebyggende program/tiltak som formidles av eksterne aktører.

Røvik (2007) sier at en kyndig oversetter må beherske begge språk for å oversette en tekst fra et språk til et annet. Kombinasjonen av grundig innsikt i både avgiverspråket og mottakerspråk samt kjennskap til deres respektive kontekster utgjør den gode translatørs kunnskapsgrunnlag. Slike kunnskaper er en helt grunnleggende forutsetning for å kunne gjennomføre selve oversettelsesprosessen. Hvilke muligheter og begrensninger oversetteren har kommer an på oversettelsesreglene. Det vil si i hvilken grad translatørens kan forme og omtolke det som skal oversettes, etter eget ønske og skjønn. I hvilken grad ideer kan omformes dreier seg om hvor oversettbar en praksis eller en ide er. Hensikten med

oversettelser kan være å gjøre tekster og ideer kjent og tilgjengelig på et annet språk. Andre ganger skal oversettelsen oppnå noen virkninger. Det innebærer at det må gjøres oversettelser som tar høyde for at de skal fungere når de er satt inn i en annen språklig og kulturell kontekst. Oversetteren må derfor først finne ut hvilke formål den oversatte teksten skal tjene. For å få dette til må oversetteren ikke være for bundet av den originale teksten, men ta seg de friheter som trengs. De aller fleste organisasjoner har ambisjoner om at ideer som tas inn, også skal tas i bruk. Ideene må derfor utformes og oversettes slik at de blir godt tilpassede verktøy som fungerer lokalt og dermed får styrende virkning på praksis i organisasjonen. Som translatør kan rektor ta i bruk tre ulike strategier når han skal hente ut ideer fra andre organisasjoner (Røvik 2007). Disse heter kopiering, addering/fratrekking og omvandling.

I den reproduserende modus forsøker translatøren å gjengi oversettelsen eller ideen så nøyaktig som mulig mellom ulike kontekster. Dette kalles kopiering. Det er to faktorer som avgjør om det er mulig å kopiere fra den ene konteksten til den andre. Den første faktoren er hvor oversettbar oppskriften er. Der oppskrift har karakter av å være en prosedyre som i detalj foreskriver hvordan praksis skal utføres, innskrenkes friheten man har til å omforme. Dette gjelder særlig der disse er forankret i lov og/eller forskrift, og der disse kontrolleres av eksterne myndigheter. Oversetteren kan da tvinges til å kopiere. Den andre faktoren gjelder organisasjonenes likheter. Der de organisatoriske kontekstene er like, er det større mulighet for å lykkes med overføringen fra en kontekst til en annen.

Den modifierende modus tillater en viss omforming og tilpasning av det som oversettes. Hensynet balanserer her mellom det å være "tro mot det opprinnelige" og tilpasningen til ny lokal kontekst. Her brukes oversettelsesreglene addering og fratrekking. Med "addering" menes at det legges til noen elementer når det oversettes og overføres til ny organisasjon. Med "fratrekking" menes at det trekkes fra noen elementer fra den opprinnelige versjonen når den skal oversettes og overføres til den nye konteksten. Det kan for eksempel forekomme når organisasjonen vil unngå at endringene som gjennomføres blir for omfattende og ressurskrevende. Andre grunner kan være at man ikke vil utfordre lokale tradisjoner og skape konflikter der ideen skal implementeres. Faren med addering og fratrekking er at man i for stor grad omformer slik at hensikten faller bort og implementeringen blir meningsløs.

Med den radikale modus menes grunnleggende endring av en praksis/ide. Her anser oversetteren seg ubundet av suksessoppskrifter og forsvaret at de må ha stor frihet til å uforme sin egen lokale variant. Translatøren bruker da andres suksessoppskrift som

inspirasjonskilde, som så kan bli ingredienser i egne lokale planer. Når praksisen er lite oversettbar er det større sannsynligheten for at den blir refortolket og omvandling når den skal overføres til andre. Bærer oppskriften lite preg av å være prosedyrer forankret i lov eller forskrift, er det større muligheter for lokale tilpasninger og omvandlinger.

3.6 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg gjort rede for skolen som organisasjon og institusjon (Powell 2007, Røvik 2007). Videre har jeg beskrevet de regulative, normative og kognitive utfordringene skolen som byråkratisk forvaltningsorgan og profesjonelt system står ovenfor i møte med interne og eksterne aktører (Scott 1995) og spenningsforholdene som kan oppstå mellom disse (Møller 1996). Jeg har også beskrevet hvordan skolens leder gjennom å utnytte handlingsrommet, kan forsøke å forstå spenningen mellom det regulative, det normative og det kognitive, slik at de kan utvikle og sette ytre grense for arbeidet med elevenes rett til et psykososialt miljø (Berg 1995, Irgens 2011). Jeg har satt et spesielt fokus på skoleleders rolle i dette spenningsfeltet og hvordan han balanserer mellom sin administrative og pedagogiske funksjon og samtidig forhandler frem skolens omdømme i interaksjon med omgivelsene (Cuban 1988, Mathiesen 1984, Røvik 2007, Welstad 2011, Welstad og Warp 2011).

4 Metode

Begrepet metode betyr veien til målet (Postholm 2005). Den teoretiske oppfatningen av hva som skal undersøkes bør ligge til grunn for hvilken metode som skal benyttes for å analysere innholdet.

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for den metodiske tilnærmingen i oppgaven og begrunne de valg som er gjort. Som nevnt innledningsvis er tema for denne studien skolens forebyggende arbeid med elevenes psykososiale miljø, og formålet er å finne ut om utvalgte skoler i etterkant av tilsyn opplever utvikling i forhold til det forebyggende arbeidet med elevenes rett til et godt psykososiale miljø. Videre er hensikten med studien, som nevnt, å forstå hvordan rektor og skolen i lys av pålegg fra tilsynet arbeider for å endre rutiner og praksis i skolen. For å belyse dette fenomenet har jeg formulert fire forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke tiltak har skolen for arbeid med elevenes psykososiale miljø?
- 2) Hvilke ressurser har skolen tilgjengelig for å utvikle handlingsrommet knyttet til de aktuelle lovhjemlene?
- 3) Hvordan oppfatter rektorene og lærerne dialogen med fylkesmannen som tilsynsmyndighet?
- 4) Hva oppfatter rektorene og lærerne gir legitimitet i omgivelsene når det gjelder arbeid med elevens psykososiale miljø?

I studien anvender jeg et institusjonelt perspektiv. Her fokuseres det på de regler, verdier og normer samt den historie og tradisjon som har preget skolen over tid (Selznich 1957).

I lys av de nevnte forskningsspørsmålene vil jeg i studien beskrive og forstå kompleksiteten i skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø ut fra skolens perspektiv. Dette gjøres ved at mennesker som har levd i situasjonen får fortelle sine opplevelser. I følge Postholm (2005) vil det være naturlig å bruke kvalitativ forskningsmetode for å belyse slike forskningsspørsmål. Som en følge av dette vil intervju være en naturlig strategi for datainnsamling ved fenomenologiske studier (Postholm 2005). I motsetning til dette kan det være vanskelig å beskrive erfaringer og opplevelser gjennom kvantitativ metode.

Kvale og Brinkmann (2009) deler intervjuforskning inn i sju stadier. Disse er tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering. Jeg vil med bakgrunn i disse stadiene redegjøre nærmere for hvordan studien er gjennomført.

Rapportering i denne studien er denne masteroppgaven og vil av den grunn ikke bli nærmere omtalt.

4.1 Tematisering

Et masterprosjekt starter ofte med en idé eller et tema som ønskes belyst. I mitt tilfelle har temaet utspring i egen arbeidssituasjon der jeg både er leder og deltaker i fylkesmannens tilsynsteam. I dette arbeidet ser jeg skolen først og fremst ut fra et tilsynsperspektiv, og det har vært vanskelig å oppfatte hvordan skolene faktisk opplever tilsynet og hvordan de arbeider med å lukke påleggene i etterkant. Dette kan skyldes at vårt kontor i liten grad får forespørsler om veiledning fra skolene og kommunene i etterkant av sluttmøtene, der den foreløpige rapporten presenteres. Kontakten mellom kommunen og fylkesmannen begrenser seg stort sett til formelle skriv der hovedfokuset er skriftlig erklæring om at pålegget er lukket og gjennom dokumentasjon som bekrefter dette. Min uvitenhet om skolens opplevelser og faktiske arbeid har gjort meg nysgjerrig, og jeg ville gjennom studien forsøke å få et innblikk i skolens arbeidet, gjennom å lytte til skolelederes og læreres egne erfaringer fortellinger.

På bakgrunn av min erfaring gjennom felles nasjonalt tilsyn med elevens rett på et godt psykososialt miljø har jeg god innsikt i temaet, men da først og fremst sett fra et juridisk perspektiv. I tillegg har jeg erfaring med strukturerte intervju der hensikten er å avdekke feil og mangler med bakgrunn i lovteksten. I denne studien har jeg ikke først og fremst vært opptatt av å finne ut om skolene har gjort arbeidet i tråd med lovverket, men hvilke opplevelser de hadde under og i etterkant av tilsynet og hvordan de har handlet for å endre påleggene.

For å utvide egen horisont og øke eget kunnskapsnivå var det både innledningsvis og gjennom hele studien viktig for meg å sette meg inn i rapporter som er utarbeidet på bakgrunn av nasjonalt tilsyn, både rapporter knyttet til enkeltskoler, rapporter knyttet til nasjonale funn og rapporter utarbeidet av forskningsmiljøer. I tillegg har det vært nødvendig å lese teori knyttet til den aktuelle lovteksten samt relevant litteratur om skolen som organisasjon, skoleledelse, forebyggende arbeid mot krenkelser i skolen, translasjoner og metodikk. Gjennom hele

studien har jeg vært del av en mastergruppe som har hatt tilknytning til "Legal standards and Professional Judgment in Educational Leadership" (Lex-el-prosjektet). Prosjektet er ledet av Jorunn Møller. Gjennom deltakelsen har jeg fått tilgang til forelesninger, litteratur og diskusjonsfora om temaet, som har bidratt til å heve min kunnskap og utvide mine perspektiver ytterligere.

God innsikt i temaet og metodikken har gjorde det lettere å følge historiene til informantene og formulere/omformulere spørsmål under intervjuet. På den måten har informantene fått mulighet til å fortelle sine historier relativt uforstyrret samtidig som jeg har fått svar på mine spørsmål.

4.2 Planlegging

Planleggingsfasen ble gjort med henblikk på å innhente kunnskap om de opplevelser som skolene hadde under og i etterkant av tilsynet.

I planleggingsfasen ble det satt opp noen kriterier for hvilke skoler og informanter jeg ønsket å intervju for å få svar på problemstillingen og forskningsspørsmålene i studien. For det første skulle alle skolene ha vært gjenstand for felles nasjonalt tilsyn der temaet var elevens rett til et godt psykososialt miljø. Videre skulle de ha fått pålegg knyttet til opplæringsloven § 9a - 3 første ledd og 9a - 4 og ha fått minst 6 underliggende korreksjonspunkter til dette pålegget. I tillegg skulle de ha lukket pålegget på dette området før intervjutidspunktet. Bakgrunnen for disse valgene var å sikre at skolene i realiteten hadde arbeidet med temaet og gjennomført nødvendige endringer i forhold til rutiner og/eller praksis i skolehverdagen.

4.2.1 Begrunnelse for utvalg

Det er kommunen som skoleeier som har hovedansvaret for et godt psykososialt miljø i skolen, men rektor har også et selvstendig ansvar for den daglige regeletterlevelsen på sin skole (Utdanningsdirektoratet 2011). I og med at det er skolenivåets regeletterlevelse som har vært gjenstand for felles nasjonalt tilsyn og som i realiteten påser at elevene har et godt psykososialt miljø har jeg i studien valgt å fokusere på skolens arbeid med tilsynet med rektor i spissen. Skoleeier er derfor ikke tatt med som informant.

Lovkravet er det samme for alle skoleslag i grunnsopplæringen, men jeg har i denne studien valgt å gjennomføre intervju på barneskoler med 1. - 7. trinn. Bakgrunnen for dette valget er at jeg tidligere har arbeidet som lærer i barneskolen og derfor er mest fortrolig med denne skoleformen. Jeg har ikke praktisert som lærer siden år 2000 og oppfatter derfor at jeg har den nødvendige distansen til barneskolen som arbeidsplass. I dag arbeider jeg overordnet med oppvekst og utdanning fra barnehage til høyskolenivå.

Til daglig er jeg engasjert i gjennomføring av felles nasjonalt tilsyn knyttet til elevens rett til et godt psykososialt miljø hos Fylkesmannen i Buskerud. Det var derfor et viktig poeng å velge skoler som lå utenfor eget fylke. Ved å velge skoler som jeg ikke hadde kjennskap til prøvde jeg å demme opp for forutinntatthet, "inhabilitet" og møte med opplysninger som kunne komme i konflikt med min rolle som fylkesmann. En frikobling fra denne rollen kunne også bidra til større tillit mellom informantene og meg, samt at de ikke trengte å være engstelig for om svarene var "korrekte" eller ikke.

På bakgrunn av dette ble det i planleggingsfasen valgt ut fire barneskoler i tre ulike fylker. Skolene hadde mellom 180 - 300 elever. Det ble ikke stilt krav til størrelse og beliggenhet utover dette. I første omgang henvendte jeg meg til rektor på de aktuelle skolene per telefon. Deretter ble en formell henvendelse med intervjuguide oversendt til rektor per e-post. Studien ble mottatt positivt på skolene, og tre av skolene sa seg villig til å være med på studien. I samarbeid med skolene satte vi opp passende tidspunkt for intervjuer. Jeg valgte tre skoler i tre ulike fylker for å se om skolene hadde sammenfallende/ulike opplevelser knyttet til tilsynene og i så fall hvilke disse var. Videre ville jeg se om skolene opplevde tilsynene relativt likt.

I henvendelsen til skolene fremgikk det at jeg ønsket å intervju rektor og en bestemt gruppe lærere. Ved å intervju to ulike grupper på hver skole kunne jeg muligens få fram ulike perspektiver på tilsyn og arbeidet med disse i etterkant. Det var et poeng å velge skoler der rektor hadde vært ansatt under hele tilsynsperioden og fram til i dag. Disse rektorene mente jeg ville ha bedre forutsetning for å fortelle om arbeidet med elevens psykososiale miljø både før, under og etter tilsynet, samt å gi beskrivelse av hele tilsynsprosessen. I tillegg ønsket jeg å gjennomføre et gruppeintervju med en bestemt gruppe lærere, bestående av en kontaktlærer, lærer som deltok i samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg og lærer med spesielt ansvar for elevrådet. Bakgrunnen for disse valgene var at jeg antok at kontaktlærer ville ha best forutsetninger for å kunne fortelle om hvordan det ble arbeidet tiltaksrettet mot elevene på

klassenivå og individnivå. Videre antok jeg at lærer med spesielt ansvar for elevråd ville ha best forutsetning for å fortelle om hvordan elevrådet er blitt involvert i arbeidet skolemiljøet, mens lærer som deltok i samarbeidsutvalg/skolemiljøutvalg best ville kunne fortelle hvordan foreldre ble informert om og involvert i skolemiljøarbeidet. Noen av de som ble intervjuet hadde også andre lederfunksjoner i skolen. På en skole deltok bare to ansatte i gruppeintervjuet. På bakgrunn av lærerens brede kjennskap til hvordan elevene arbeidet med temaet i klassene anså jeg det som forsvarlig å gjennomføre intervjuet. Antall skoler som ble valgt og antall informanter var et kompromiss mellom å belyse ulike opplevelser og ressursbruken til studien. For meg har det vært viktigere å ha et mindre antall intervjuer i undersøkelsen og i stedet bruke mer tid på å forberede og analysere intervjuene. Jeg har med andre ord valgt dybde fremfor bredde i min tilnærming til å belyse forskningsspørsmålene.

4.2.2 Utvikling av semistrukturert intervjuguide

For å få svar på problemstillingen fant jeg det hensiktsmessig å bruke semistrukturert intervju (Kvale og Brinkmann 2009). Dette innebar at jeg i planleggingsfasen utarbeidet en intervjuguiden med tema og noen hovedspørsmål som jeg ønsket å komme inn på under intervjuene, jf. vedlegg 1. Jeg gjorde meg også opp en formening om hvordan jeg skulle gå fram for å få tak i inngående informasjon. Tema, hovedspørsmål og strategier ble utarbeidet på bakgrunn av min forforståelse tilegnet gjennom egen arbeidspraksis og litteraturstudier, som ga et uttrykk for mine antagelser og forfølere. I forkant av intervjuene var jeg også forberedt på at informantene kunne komme innom tema som jeg ikke hadde tenkt ut på forhånd. Informantenes perspektiv og fortellinger ville dermed avgjøre om mine antagelser kunne opprettholdes eller ikke. Det vil si at noen antagelser kunne bli bekreftet og andre avkreftet. I tillegg kunne nye forhold som jeg ikke har tenkt ut på forhånd bringes inn i studien.

4.2.3 Etiske forhold og refleksjoner

I forkant av henvendelsene til skolene ble prosjektet godkjent av Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste (NSD). Gjennom alle studiens faser har jeg reflektert rundt og tatt hensyn til de fire sentrale allmenne etiske retningslinjer (Kvale og Brinkmann 2009). Informert samtykke er ivaretatt ved at alle skolene som deltok i prosjektet har mottatt både muntlig og skriftlig informasjon om studiens hensikt og at de når som helst kan trekke

seg fra prosjektet. Skolene, informantene og annen informasjon som kan identifisere disse er anonymisert. I studien har jeg valgt å kalle rektorene og lærerne konsekvent for han, uavhengig av hvilket kjønn disse hadde. Jeg har også valgt å anonymisere to av de forebyggende programmene skolene hadde, da disse kan være med på å identifisere skolene. I tillegg har jeg valgt å utelate episoder som skolene har opplevd og som kan bidra til å identifisere skolene. Lydopptak og transkribert materiale vil bli slettet innen utgangen av juni 2014. Etiske utfordringer og vurderinger er forøvrig nærmere beskrevet under hvert stadium.

4.3 Intervjuing

Et forskningsintervjuet er en samtale mellom to parter om et tema der begge partene har felles interesse (Kvale og Brinkmann 2009). I denne samtalen skapes kunnskap i skjæringspunktet mellom synspunktene til intervjueren og informantene (Kvale og Brinkmann 2009). Som nevnt i kapittel 4.2.2 hadde jeg på forhånd forberedt et semistrukturert intervju med rektorer og lærere på tre skoler.

Intervjuene ble gjennomført på skolene der rektorene og lærerne arbeidet. Rektorene ble intervjuet på sine kontorer, mens lærerne ble intervjuet på skolens møterom eller kontorer. Intervjuene ble gjennomført våren 2013 innenfor en periode på tre måneder. Informantene var kjent med at skolen deres hadde vært gjenstand for felles nasjonalt tilsyn der temaet var elevens rett til et godt psykososialt miljø.

Kvale og Brinkmann (2009) sier at forskeren er avhengig av at informanten er villig til å fortelle om sine synspunkter og erfaringer, og ikke det de tror forventes av dem. I møte med informantene ønsket jeg å skape en fortrolig og åpen atmosfære. Jeg møtte derfor opp i god tid, slik at det ble tid til kaffe før selve intervjuet startet. I forkant av intervjuene presenterte jeg meg selv som masterstudent, men svarte når noen spurte om hvor jeg arbeidet. Samtidig tydeliggjorde jeg overfor informantene at jeg i denne sammenhengen opptrådte som student og ikke som fylkesmann. Jeg poengterte også at det var deres opplevelser knyttet til gjennomføringen og etterarbeidet med tilsynet jeg ønsket å høre. I forkant av hvert intervju ble det gjennomført en briefing der det ble informert om formålet med intervjuet, hva lydopptaket skulle brukes til, hvem som ville få tilgang til lydopptak samt at skolene og informantene ville bli behandlet anonymt i studien. Før intervjuene startet, spurte jeg om intervjupersonene hadde noen spørsmål.

Hovedspørsmålene innenfor hvert tema var formet åpent for å invitere informantene til å komme med lange, sammenhengende svar. Spørsmålene var lette å forstå, klare, åpne og korte. Samtidig var jeg forsiktig med å bruke akademiske og juridiske begreper som informantene kunne misforstå. (Kvale og Brinkmann 2009). På den måten opplevde jeg at informantene oppfattet spørsmålene relativt likt samt at de ga lange og fullstendige svar. Jeg kan likevel ikke utelukke at noen av spørsmålene ble oppfattet krevende fordi ansatte i skolen kan oppleve juridiske tema fremmedartete og vanskelige. Hovedspørsmålene var standardiserte og likelydende slik at jeg kunne sammenligne svarene innad i skolene og svarene til de ulike skolene. Ved hjelp av disse spørsmålene fikk jeg også testet konsistensen og reliabiliteten i informantenes uttalelser innad på skolene.

I intervjusituasjonen lyttet jeg oppmerksomt og viste interesse, respekt og forståelse for det som informantene fortalte. Underveis oppmuntret jeg informantene ved å gi dem tid, komme med kort respons og nikke bekreftende for å signalisere at de skulle fortsette. Jeg brøt ikke inn ved pauser og taushet, men lot intervjupersonene snakke ut og inviterte dem til å fortsette sine fortellinger. Ved å tillate pauser i samtalen fikk intervjupersonen god tid til å assosiere og reflektere, og til selv å bryte tausheten med viktig informasjon (Kvale og Brinkmann 2009). Intervjuguiden var fleksibel, slik at rekkefølgen og formuleringen på spørsmålene kunne endres underveis. Jeg ba om ytterligere beskrivelser og avklaringer der det var nødvendig og stilte oppfølgingsspørsmål der jeg ønsket å forfølge informantens historie. For å sikre meg at vi kom gjennom alle temaene i intervjuguiden tok jeg styringen og gled naturlig over til neste tema når jeg oppfattet at informanten hadde sagt sitt. De mest kontroversielle og emosjonelle spørsmålene ble plassert sist i intervjuet.

Hvert intervju ble avsluttet med at jeg spurte om informantene hadde noe mer de ønsket å tilføre før vi avsluttet intervjuet. Dette ga personene en ekstra mulighet til å ta opp tema som ikke var kommet fram tidligere eller å repetere tema og ytringer som de ønsket å understreke. (Kvale og Brinkmann 2009). Hvert intervju tok mellom 50 og 70 minutter.

4.4 Transkribering

Å transkribere betyr å oversette noe fra muntlig samtale til skriftlig språk (Kvale og Brinkmann 2009). I denne fasen gjøres intervjuene klare for analyse.

Intervjuet ble tatt opp med digital lydopptaker. Opptakene ble overført direkte til datamaskin i etterkant og trygt lagret. Deretter ble opptaket slettet fra den lånte lydopptakeren. I forkant av intervjuene ble lydopptakeren testet ut og sjekket både når det gjaldt lydkvalitet, plasskapasitet og batteri. På den måten kunne jeg som intervjuer konsentrere meg om informantene, om temaet som det ble snakket om og eventuelt følge opp tråder som det kunne være interessant å forfølge videre i intervjuet. En annen fordel var at jeg i etterkant av intervjuet kunne registrere ordvalg, tonefall og pauser som det kan være vanskelig å fange opp når man noterer. I tillegg kunne jeg høre intervjuene gjentatte ganger.

Alle intervjuene ble transkribert av meg og ble gjennomført umiddelbart etter intervjuene på hver skole. I første omgang ble intervjuene transkribert ordrett, ord for ord. Også latter, sukk og endringer i stemmeleie ble merket. Bakgrunnen for dette valget var å sikre at ikke viktige nyanser gikk tapt før selve analysen. I noen få tilfeller snakket informantene så utydelig at det i etterkant var vanskelig å tyde hva som ble sagt. I disse tilfellene har jeg valgt å ikke gjette på hva informanten sa. For å sikre skolenes og informantenes anonymitet er intervjuene skrevet på bokmål. Jeg valgte dessuten allerede på dette stadiet å skjule skolenes og informantenes identitet ved å legge inn fiktive navn. Totalt utgjør transkriberingen 119 sider, med linjeavstand 1,5 og skrifttype Times New Roman.

4.5 Analysering

Å analysere betyr i denne sammenhengen å dele opp teksten i mindre biter eller elementer (Kvale og Brinkmann 2009). I analysen så jeg på det skriftlige materialet på hver enkelt skole og dro ut interessante sider og funn som var spesielt for denne skolen. I tillegg har jeg pekt på funn som var like for alle skolene og funn som tyder på ulikheter.

Analysen er gjort i lys av det Moustakas (1994) kaller en fenomenologisk reduksjon. Innledningsvis tok jeg utgangspunkt i de transkriberte tekstene og behandlet alle uttalelsene i disse likt. Deretter ble de forskjellige utsagnene tilført farger og sortert og kategorisert etter tema/begrep. Kodingen og kategoriseringen ble utviklet ved å undersøke noe av materialet og ved at jeg rådførte meg med litteraturen på området. Kategoriene ble først organisert under flere tema, men ble etter hvert innskrenket til følgende kategorier:

- Proaktive og reaktive tiltak
- Verktøy for å forebygge

- Fylkesmannens rolle
- Legitimitet

Under hver kategori forsøkte jeg å finne uttalelser som lignet hverandre og som kunne bidra til å danne et mønster for de opplevelsene og erfaringene som skolelederne og lærerne ga uttrykk for. Gjennom denne prosessen ble datamaterialet redusert til elementer som var håndterlig og som representerte den sentrale meningen av informantenes opplevelser. På den måten fant jeg frem til det Postholm (2005) beskriver som datamaterialets "essensielle, konstante struktur". Struktureringen av teksten ga også grunnlag for å oppdage ulikheter mellom informantene innenfor samme skole og mellom skolene.

Ordrett intervjutranskripsjoner skaper i følge Kvale og Birkmann (2009) kunstige konstruksjoner som verken er dekkende for den muntlige samtalen eller den skriftlige tekstens formelle stil. Sett i lys av dette valgte jeg å utelate gjentakelser, overlappende tekst og ord som ikke hadde betydning for tekstens innhold. Også irrelevante utsagn i forhold til temaet og problemstillingen ble forkastet. Etter at datamaterialet var kategorisert begynte arbeidet med å sammenfatte dette til en tekst som kommer til uttrykk under drøftingsdelen. Analysen av teksten er gjort i lys av oppgavens teoretiske ramme. Drøftingen er presentert gjennom å veksle mellom å bruke teori, komprimerte utsagn og sitater. Sitatene som er anvendt er typiske for alle skolene. Jeg benytter i tillegg sitater som utpreger seg ved å være annerledes enn det som synes å være den vanlige oppfatningen.

4.6 Verifikasjon

Det neste stadiet er verifikasjon (Kvale og Birkmann 2009). I kvalitative studier brukes som regel begrepene generaliserbarhet, reliabilitet og validitet for å vurdere forskningens kvalitet (Kvale og Birkmann 2009). Innen kvalitativ forskning, herunder fenomenologisk forskning, blir disse begrepene erstattet med overførbarhet, bekreftbarhet og troverdighet (Thagaard 2006, Postholm 2005). Med studiens overførbarhet menes om resultatene og tolkningene fra studien også kan gjelde for andre sammenhenger. Bekreftbarhet kan beskrives som kvaliteten på tolkningen, og om forståelsen støttes av annen forskning. Til slutt sier troverdighet noe om forskningen blir gjennomført på en tillitsvekkende måte (Postholm 2005). Sett i lys av dette har jeg i denne studien valgt å benytte disse begrepene når kvaliteten vurderes.

Antall skoler og informanter i studien gjør det vanskelig å generalisere og teste hypoteser om forskjellene mellom grupper. Studiens funn og tolkninger gjelder primært for de skolene og informantene som har deltatt i intervjuene og lar seg ikke direkte overføre fra en praksis til en annen. Målet om den universelle generaliseringen er derfor erstattet med muligheten for å overføre kunnskap fra en situasjon til en annen (Kvale og Brinkmann 2009). Dette betyr at skoleledere og lærere kan oppfatte teksten og innholdet i den som parallell til egne erfaringer, og de kan gjenkjenne lignende opplevelser fra egen praksis. I tillegg kan funnene brukes som veiledning for andre skoler eller til refleksjon over praksis på andre skoler. På den måten er det sannsynlig at leseren kan overføre noe til sin egen skole og dermed tilpasse handlingene til egen praksis. Skoler må likevel være oppmerksom på at aktiviteter og handlinger som fungerer på en skole ikke nødvendigvis trenger å fungere på en annen skole. Det kan derfor ikke bli snakk om en direkte overføring eller generalisering til alle andre skoler, men en tilpasning med utgangspunkt i beskrivelsen eller forskningsteksten som er lest. Det er dette Postholm (2005) kaller naturalistisk generalisering. Overføringsverdien kan testes ved videre forskning og kan bidra til å generere ny forskning.

Bekreftbarhet sier noe om kvaliteten på tolkningen og om forståelsen støttes av annen forskning. I denne studien har jeg forsøkt å gjøre prosessen så transparent som mulig. Min erfaringer fra studien og relasjoner til informantene har gitt grunnlag for de konklusjonene som jeg har kommet frem til. I denne undersøkelsen har all data blitt vurdert kritisk av meg, og samtaler med veileder har også vært nyttige i forhold til analyse av datamateriale. All analyse er gjort på bakgrunn av funn i intervjuene, i tillegg har jeg forsøkt å se funnene i sammenheng med tidligere forskning så langt det har vært mulig.

Studiens troverdighet er et mål på hvorvidt forskningsprosessen er godt beskrevet og vekker tillit hos den som leser (Postholm 2005). Ovenfor har jeg forsøkt å beskrive denne prosessen gjennom å informere om den metoden som er brukt til innsamling av data, intervjumetode og analyse av transkripsjonene. Leserens kan dermed gjennom metodekapittelet kontrollere undersøkelsens overførbarhet, bekreftbarhet og troverdighet.

I studien har jeg forholdt meg til informantenes uttalelser, oppfatninger og forestillinger. Jeg har ikke kontrollert om det som blir sagt stemmer overens med det som faktisk hendte i den lokale konteksten hvor fenomenet ble opplevd. Selv om informantene ved samme skole har oppfattet samme fenomen ulikt kan uttalelsene vanskelig betraktes som usanne eller feil. Det er altså informantenes subjektive opplevelse som står i fokus og som beskrives (Postholm

2005). For å gi et helhetlig bilde av funnene har jeg derfor kommentert områder der informantene har hatt ulike oppfatninger.

Gjennom å delta på samlinger med andre i LEX-EL-gruppa har jeg fått anledning til å diskutere og reflektere rundt teori, metodikk og det innsamlede materialet med andre masterstudenter og veiledere. Dette har bidratt til å heve kvaliteten på studien og styrke troverdigheten. Videre har min veileder, Jorunn Møller, vært en konstruktiv kritiker som gjennom sine bidrag har styrket oppgavens kvalitet.

5 Presentasjon og drøftinger av de empiriske funn

I dette kapittelet vil jeg presentere empiriske funn. Videre vil jeg i lys av det teoretiske perspektivet og teorigrunnlaget, som ble beskrevet i kapittel 2 og 3, drøfte de empiriske funn.

Hensikten med studien er å forstå hvordan rektor og skolen i lys av pålegg fra tilsynet med elevenes rett til et godt psykososialt miljø har arbeidet for å endre rutiner og praksis i skolen. For å belyse dette fenomenet er det formulert fire forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke tiltak har skolen for arbeid med elevenes psykososiale miljø?
- 2) Hvilke ressurser har skolen for å utvikle handlingsrommet knyttet til de aktuelle lovhjemlene?
- 3) Hvordan oppfatter rektorene og lærerne dialogen med fylkesmannen som tilsynsmyndighet?
- 4) Hva oppfatter rektorene og lærerne gir legitimitet i omgivelsene når det gjelder arbeid med elevens psykososiale miljø?

5.1 Forebyggende tiltak

Skolene plikter, som nevnt, å arbeide systematisk for å fremme elevenes trivsel etter opplæringsloven § 9a-3 første ledd. Dette krever at skolene arbeider proaktivt og setter i verk tiltak. Under intervjuene med informantene kom det fram at skolene har en rekke forebyggende tiltak som har til hensikt å øke elevenes trivsel. Tiltakene er ulike når det gjelder form, omfang og om de er direkte forankret i lovverket eller ikke. For å synliggjøre, systematisere og sammenligne tiltakene til de tre skolene har jeg valgt å presentere tiltakene i en tabell. Jeg gjør oppmerksom på at tiltakene som presenteres i tabellen er de som kom fram under intervjuene. Manglende avkrysning trenger derfor ikke å bety at skolen ikke benytter seg av tiltaket. De forebyggende tiltakene er delt inn i fire grupper:

- 1) Regulerings, særlig lovhjemlet
- 2) Eksterne programmer og annen hjelp fra eksterne

3) Aktiviteter

4) Organisatoriske tiltak og satsinger

	Vinter skole	Vår skole	Sommer skole
Regulerte tiltak, særlig lovhjemlet			
Utviklingssamtale, opplæringsloven § 3-11		x	x
Foreldresamtaler, opplæringsloven § 20-3		x	x
Foreldremøte, opplæringsloven § 20-3	X	x	x
Ordensreglement, Trivselsregler opplæringsloven § 2-9	X	x	x
Elevundersøkelsen, forskrift til opplæringsloven § 2-3	X		x
Inspeksjon, forskrift til opplæringsloven § 12-1	X	x	
Arbeid i råd og utvalg § 9a-6 - Elevråd/klasse møte opplæringsloven § 9a-5, § 11-2 - Samarbeidsutvalget, opplæringsloven § 11-1 -Skolemiljøutvalget, opplæringsloven §11-1a -Foreldreråd, opplæringsloven § 11-4	X	x	x (men skolemiljøutvalget er ikke operasjonelt)
Informasjon om rett til enkeltvedtak opplæringsloven §§ 9a-4, 9a-3 andre og tredje ledd	X	x	x
Eksterne programmer			
"Trivselsleder"	X		
"ART"		x	
"Det er mitt valg"	X		x
"GLU" (Fiktivt navn av hensyn til informanten)		x	

"KOS" (Fiktivt navn av hensyn til informanten)	X		
"Manifest mot mobbing"			x
Aktiviteter			
Foreldrekurs		x	
Foreldrekonferanser, foreldrekvelder		x	x
Aktivitetsdager, turneringer, kampanjer		x	x
Fadderordning for elevene			
Aktiviteter i friminuttene			x
Kantine eller måltid i skolen	X		x
Organisatoriske tiltak og satsinger			
Samarbeid med barnehagen		x	x
Bedre bemanning			x
Bruk av grupper i undervisningen	X		x
Friminutt på ulike tidspunkt	X		
Informasjonsbrosjyre	X	x	x
Elevsyn (særskilt satsing)			x
Klasseledelse (særskilt satsing) med bidrag fra eksterne	X		
Elevsamtalen (særskilt satsing) med veiledning fra eksterne		x	

Jeg vil her gjøre rede for de ulike gruppene av tiltak med hovedvekt på reguleringer og eksterne programmer. Til sist vil jeg gi en generell drøfting av tiltak som ikke er særlig lovhjemlet.

1) Reguleringer, særlig lovhjemlet. Dette er rettsregler som kan ha forebyggende effekt på elevenes psykososiale miljø. Skolene plikter å handle i tråd med disse rettsreglene. I noen tilfeller setter loven klare krav til hvilke plikter skolen har. I andre tilfeller setter loven bare en minstestandard eller er en ramme som krever at skolen må utøve juridisk og pedagogisk

skjønn for å finne lovens handlingsrom og ytre grense for handling (Berg 1995). Skolene kan for eksempel gjennomføre flere elevsamtaler, foreldresamtaler og foreldremøter enn den minstestandarden loven angir. Et eksempel som kom fram under intervjuene var at rektor på Vår skole hadde med hjelp fra ekstern aktør satt i verk en ekstra satsing på elevsamtaler på enkelte trinn på bakgrunn av konflikter og hendelser i elevmiljøet. På denne skolen skulle antall elevsamtaler økes på alle trinn fra høsten 2013 for å komme tettere på elevene og fange opp krenkelser tidligere.

Av funnene ser vi at handlingene innenfor denne kategorien er veldig like hos de tre skolene. Dette kan skyldes at tiltaket, som nevnt, er direkte hjemlet i lovverket. I intervjuene kom det fram at noen tiltak som enkeltvedtak, skolemiljøutvalg og ordensreglement hadde blitt utbedret eller iverksatt på bakgrunn av påleggene som kom fram av fylkesmannens tilsynsrapport. Dette kan være et uttrykk for at ledelsen og de ansatte i skolen for øvrig i utgangspunktet ønsker å følge lovverket slik de plikter (Møller 1996).

Et av de lovhjemlede tiltakene utmerket seg på den måten at skolene hadde endret oppfatning av bruken i løpet av tilsynet og i endringsarbeidet i etterkant. Dette gjaldt bruken av enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 andre ledd og tredje ledd samt forvaltningsloven § 2 (Utdanningsdirektoratet 2010). Enkeltvedtak er i utgangspunktet et reaktivt tiltak, altså noe skolen benytter når de iverksetter tiltak som er inngripende for eleven eller når eleven/foreldrene ber om at skolen setter i verk tiltak fordi eleven føler seg krenket. Samtidig kan informasjon og kunnskap om enkeltvedtak muligens virke forebyggende og proaktivt i forhold til elevenes atferd mot andre, når elevene gjøres oppmerksom på at krenkende atferd kan få negative følger for dem. Under intervjuene med rektorene og under gruppeintervjuene kom det fram at dette har vært og er et nyttig verktøy i arbeidet med elevenes psykososiale miljø:

Rektor, Sommer skole: (...) Tilsynet har fått en positiv innvirkning på evnen til å fatte enkeltvedtak for det har vi gjort lite eller ingenting av før. Jeg var nok av dem som tenkte at å bruke tid på å skrive enkeltvedtak, når jeg kan stå ute å klappe elevene isteden, det er kanskje feil bruk. Men det har jeg nok forandret litt mening om, og ser verdien av å kjøre en sånn formell linje i tillegg. Det har virket etter hensikten. Jeg tar full retrett på det altså. Det er helt sikkert.

Alle skolene sier at de bare har brukt enkeltvedtak i liten eller ingen grad tidligere. Dette kan tyde på at skolene i forkant av tilsynet hadde dannet seg noen kognitive modeller for hvordan skolen skulle håndtere saker der elever opplevde krenkelser (Powell 2007, Scott 1995).

Rektor kan ha hatt behov for å komme fram til raske og smidige løsninger (Welstad 2011b), og for en ikke-jurist kan det virke tidkrevende først å tolke og deretter anvende både opplæringsloven og forvaltningsloven for å fatte enkeltvedtak. Det kan derfor oppleves bedre for både skolen, foreldre og eleven å forenkle prosessene. Mathiesen (1984) sier at loven må være kjent blant lovanvenderne før den kan tas i bruk. I dette tilfelle kan funnene tyde på at lovhomehlen eller bruken av den, tidligere ikke i tilstrekkelig grad har vært kjent for skolen, eleven eller foreldrene, eller at grensen for når man fatter enkeltvedtak har vært oppfattet som utydelige for skolene. Skolene uttrykte tilfredshet ved å oppdage et nytt verktøy for å hjelpe elever som opplevde å bli utsatt for krenkelser. Dette kan tyde på at skolene i etterkant av tilsynet gjennom å arbeide med lovens handlingsrom har definert lovens ytre grenser (Berg 1995), som dermed har endret skolens kognitive bilder (Powell 2007, Scott 1995).

Tilfredsheten kan også tyde på at skolen trenger konkrete verktøy for å takle den hektiske tilværelsen som preger skolehverdagen. Støtten i rettsreglene kan dessuten virke avlastende og skjerme rektor fra å stå personlig til ansvar for de tiltak som settes i verk (Welstad og Warp 2011). Gjennom enkeltvedtaket kan både ledelse, lærere, elever og foreldre dessuten få en plan for hvilke tiltak som skal iverksettes og følges opp, samt hvem som har ansvar for hva. Den formelle linjen kan dessuten bygge opp tillitsforholdet mellom skole, elever og foreldre og øke skolens legitimitet utad (jf. kapittel 5.4).

Rektor på Vår skole hadde også opplevd episoder der enkeltvedtak ikke hadde hatt tilstrekkelig effekt, og hun mener at det ikke hjelper å skrive enkeltvedtak på papiret hvis elevene og foreldrene opplevde at "*ingenting skjedde*":

Rektor, Vår skole: Jeg tror du kan skrive veldig mange enkeltvedtak og så står det jo noe om hvordan skolen jobber. Det er jo for så vidt greit det, og det er i tråd med hva foreldrene vil at vi skal ha der (...). Men likevel er det ikke alltid at det strekker til heller og så må det nye enkeltvedtak og så må du, ja så oppfølgingen av det. Det blir ikke noe revolusjonerende for det om du har skrevet enkeltvedtak.

Faren med enkeltvedtak er at verktøyet kan bli en "sovepute" for skolen ved at tiltakene som fremgår av vedtaket ikke i tilstrekkelig grad gjennomføres og følges opp i praksis. Dette kan i så fall tyde på at skolen ikke i tilstrekkelig grad har oppfattet lovens handlingsrom som

nettopp forutsetter at skolen også inntar en aktiv rolle for gjennomføring og oppfølging (Berg 1995). I tillegg kan det være en fare for at skolen ved innføring av enkeltvedtak som verktøy kan sette fokus på det reaktive arbeidet i stedet for å arbeide forebyggende og proaktivt. Rektor ved Vår skole poengterte at de nå hadde satt enda større fokus på proaktivt arbeid gjennom blant annet hyppig bruk av elevsamtaler og systematisk arbeid for å komme nærmere på elevene og dermed forhindre at krenkelser oppsto.

Et annet område der alle skolene opplyser at de fikk pålegg om endring i tilsynsrapporten gjelder skolemiljøutvalg. Alle skoler skal etter loven ha et skolemiljøutvalg, jf. opplæringsloven 11-1a. Vinter skole og Vår skole informerer om at rådene og utvalgene i etterkant av tilsynet er operative og i tråd med loven. Vinter skole hadde hverken skolemiljøutvalg eller samarbeidsutvalg i forkant av tilsynet, mens Vår skole ikke hadde riktig sammensetning og derfor måtte endre dette slik at foreldre og elever ble i flertall i skolemiljøutvalget. Sommer skole sier at de har opprettet skolemiljøutvalget på papiret, men at utvalget i realiteten ikke er operativt.

Funnene kan tyde på at lovhjemmelen tidligere ikke i tilstrekkelig grad har vært kjent for skolens ledere, ansatte, elever og foresatte eller at innholdet ikke er tatt bokstavelig. Når fylkesmannen pålegger endring sier to av tre skoler at de gjennomfører dette i praksis. Skolemiljøutvalget er et relativt nytt utvalg, og det har derfor ingen lang tradisjon i skolen. Det kan bety at Sommer skole ikke i tilstrekkelig grad har gjort seg kjent med hva loven egentlig omhandler. I følge Berg (1995) må skolen kjenne de ytre grensene for lovens handlingsrom slik at disse kan gi retning for skolens handlinger. Irgens (2011) sier videre at arbeidet med å definere de ytre grensene utøves av de ansatte i fellesskap, slik at rutiner som utvikles kan uttrykke skolens formelle og eksplisitte normsett. Funnene kan tyde på at dette ikke er gjort tilstrekkelig på Sommer skole. Det kan i tillegg være vanskelig å implementere innholdet i en lov når dette ikke stemmer overens med skolens tidligere praksis (Mathiesen 1984), og faren kan være at normativ rasjonalitet har ført til at atferdsmønsteret til skolen har stivnet i organisasjonen (Scott 1995). Dette kan også være grunnen til at rektor ved Sommer skole ikke har endret praksis i tråd med sine skrevne rutiner.

2) Eksterne programmer. Med eksterne programmer mener jeg her eksterne aktører som tilbyr "en oppskrift" (Røvik 2007) for hvordan skolen kan arbeide proaktivt for å forebygge problematferd eller øke trivselen til elevene i gruppe-, klasse- eller på skolenivå. Opplæringsloven krever ikke at skolene skal ta i bruk slike programmer. Alle tre skolene i

denne studien opplyser at de har to eller flere programmer eller bruker elementer av eksisterende eller avsluttede programmer som skal virke forebyggende på elevens trivsel. Skolene har brukt programmene over flere år. Dataene i studien viser at tiltakene ofte blir initiert og bestemt av ledernivå i kommunen eller på skolen, men at ledelsen drøfter tiltaket blant de ansatte før det settes i verk. Videre sier skolene i undersøkelsen at programmene inneholder materielle, aktiviteter og/eller oppgaver som skolene tar i bruk. I de fleste tilfellene kurses ansatte og/eller elever i hvordan programmet skal brukes. Alle skolene i undersøkelsen sier at alle klassene skal jobbe med programmene ukentlig. Programmene inngår da som en del av undervisningen eller satt opp som planlagte aktiviteter i friminuttene. På Sommer skole sier gruppeinformantene:

Sommer skole, F: Altså vi har jo noe som heter "Det er mitt valg". Det er noe som Lions har. Vi er blitt kursa i det. Det går også mye på hvordan vi har det psykososialt, valg du tar og hvordan de skal være med hverandre og sånn, som er et opplegg for hvert klassetrinn som vi følger for hvert år.

Sommer skole, G: Vi må bruke en time i uka på det.

Bakgrunnen for at skolene velger å satse på programmer kan være at disse fyller et behov som skolene ikke har ressurser til å iverksette alene. Alle lærerne i studien uttrykker at de er fornøyde med programmene skolen har satt i verk og at de brukes i klassene og på skolen. Dette kan bety at programmenes formål og innhold stemmer godt overens med de normer og verdier som lærerkollegiet oppfatter som riktig og viktige (Powell 2007, Scott 1995). Faren med slike programmer kan være at innholdet ikke tar hensyn til lovgrunnlaget, går utover det handlingsrommet skolen faktisk har og i verste fall kan være skadelig for elevene (Skolverket 2011). I følge Røvik (2007) kan en annen utfordring være at programmer med fastspikrede oppskrifter ikke i stor nok grad tar hensyn til de lokale utfordringene skolen står ovenfor, og innholdet kan dermed komme i konflikt med de forutsetningene loven stiller for arbeidet med elevens psykososiale miljø (Welstad og Warp 2011). I forbindelse med internkontrollen som skolen plikter å ha kan det også være vanskelig for skolene å finne ut hvilken effekt de ulike programmene har (Skolverket 2011, Lødding og Vibe 2010) og om noen av dem i verste fall jobber mot skolens mål for å bedre elevens psykososiale miljø.

3) Aktiviteter. Dette er tiltak som skolen ofte planlegger og gjennomfører i samarbeid med råd og utvalg eller elevene som gruppe. Aktivitetene kan være begivenheter som gjentas

systematisk eller det kan være engangshendelser. Omfanget viser at skolene har et høyt aktivitetsfokus.

4) Organisatoriske grep og satsinger. Organisatoriske grep er det som planlegges og iverksettes av ledelsen ved skolene og/eller kommunen. Satsingene drøftes gjerne med skolens personale i forkant og underveis. Grepene kan begrunnes i at skolen ønsker økt trivsel. Eksempler på dette er Vår skole som nå satser sterkere på elevsamtalen og Vinter skole som det siste året har hatt fokus på elevsyn. Satsingene kan også være begrunnet i noe annet, for eksempel har Vinter skole arbeidet med klasseledelse der målet har vært et ønske om bedre læringsresultater, men der rektor mener økt trivsel blant elevene er en bieffekt av satsingen.

Tiltakene som skolene har satt i verk innenfor gruppe 2, 3 og 4 er ikke direkte hjemlet i lovverket, men kan omfattes av opplæringsloven § 9a - 3 første ledd. Hvilke tiltak som skolen faktisk kan sette i verk for å sikre eleven et godt psykososialt miljø kommer ikke klart frem av opplæringsloven § 9a - 3 første ledd (Welstad og Warp 2011). Men for å forstå det handlingsrom loven gir må skolene i følge Berg (1995) ta utgangspunkt i lovteksten og skape en forståelse av lovens ytre grenser ved å benytte sitt pedagogiske og juridiske skjønn. På bakgrunn av den skapte forståelsen kan skolen sette i verk tiltak som tar hensyn til de lokale behovene skolen har. Hvilken systematikk og vurderinger som ligger til grunn for tiltakene under punkt 2, 3 og 4, gir dataene i denne undersøkelsen ikke entydige og klare svar på. Dette skyldes blant annet at flere av tiltakene har startet opp for flere år siden. Men når jeg spør om effekten av tiltakene svarer skolene blant annet at: *"Jeg føler jo at det er ganske forebyggende", "Det er en metode som fungerer opplever vi", "Vi har i alle fall gode erfaringer på det med å skape aktiviteter"*. Dette kan tyde på at skolenes tiltak bygger på deres erfaringer og oppfatninger med bakgrunn i deres tradisjoner og normative verdigrunnlag (Scott 1995).

Som nevnt over krever opplæringsloven § 9a-4 at skolen har en internkontroll som beskriver skolens mål for skolemiljøet, tiltak, ansvar og revidering (Eriksen 2012, Grongstad 2009 og Helgeland 2006). Når skolene velger tiltak ut fra skolens behov som skal fremme et godt miljø må de også, etter opplæringsloven § 9a-4, se til at de faktisk blir gjennomført, at tiltakene revideres og at det sjekkes ut om tiltakene har hatt en positiv effekt på de målene skolene har satt seg. Med det antallet tiltak skolene har i dag kan det bli vanskelig å oppfylle lovens krav på dette området. Det kan være ressurskrevende både å se til at tiltakene faktisk

gjennomføres og ikke minst kan det være vanskelig å finne ut hvilke tiltak som har positiv innvirkning på miljøet og hvilke tiltak som kan være skadelige for trivselen (Skolverket 2011). I tillegg kan det være krevende for rektor å påse at de ulike tiltakene ikke kommer i strid med andre lover og forskrifter som rektor, som formell leder, må påse at skolen driver etter (Møller 1996). Denne studien gir ikke svar på om rektorene synes dette er krevende eller ikke.

5.2 Ressurser for å utnytte handlingsrommet

Skolene kan benytte ulike ressurser for å utvikle forståelse av det handlingsrommet lovverket gir. I det følgende vil jeg ta for meg de områdene som kom tydeligst frem i intervjuene. Disse er kunnskap og bevissthet om læringsmiljøets betydning, kunnskap om loven, samarbeid med kommunenivået og andre skoler i kommunen, bruk av andre organisasjoners systemer og rutiner, bruk av eksterne programmer og aktører samt skolens interne samarbeid og involvering. Skolens bruk av fylkesmannen som ressurs vil bli behandlet i kapittel 5.3.

5.2.1 Kunnskap og bevissthet om læringsmiljøets betydning

Utdanningsdirektoratet (2013) er opptatt av at tilsynet bør oppfattes som nyttig for de som kontrolleres og for utenforstående. Lærerne på de tre skolene ga i intervjuene uttrykk for at de synes elevenes rett til et godt psykososialt miljø er et viktig og aktuelt tema både for å kunne opptre i sosiale sammenhenger og som et grunnlag for læring. På spørsmålet svarer lærerne ved Vinter skole:

Vinter skole, C: Jeg tenker at det var et veldig aktuelt tema. Vi hadde jo absolutt behov for å gjøre et rykk der. Så det kom på et veldig bra tidspunkt, tror jeg. Og det var veldig aktuelt, og det er fortsatt veldig aktuelt å etterspørre og passe på at man følger det man skal. Det er der det begynner, tenker jeg da. Hvis ikke det ligger i bunn, så er det ikke lett å få til noen læring heller. Hvis det er mye konflikter, og der det er et dårlig sosialt miljø, så får man ikke til så veldig mye.

Funnet kan tyde på at tilsynet kan legitimere den normen som lærerne arbeider etter i skolen og at loven formidler de verdioppfatninger som allerede finnes i skolen (Berg 1995). Det kan også tolkes dit hen at lærerne ser på dette som en primæroppgave og en forutsetning for elevenes læring.

De tre rektorene hadde en litt mer avventende holdning til tilsynet og temaet, men sier at de ser at temaet har blitt mer relevant i etterkant:

Rektor, Vinter skole: Jeg ser jo i etterkant at det er relevant, men sånn som det opplevdes der og da så følte det utrolig, at det var jakt på formaliteter mer enn jakt på realiteter. Og det var vel noe av det jeg ga uttrykk for også i prosessen der, at dere blåser jo i hva vi holder på med bare det passer inn i paragraf sånn eller sånn.

Funnene kan være et uttrykk for at rektorene i sitt daglige virke ikke er like tett på elevene som lærerne er. Det kan derfor tenkes at rektorene ikke i like sterk grad som lærerne oppfatter hvor relevant og avgjørende det psykososiale miljøet er for elevenes læring. Videre kan funnene tyder på at rektorene ikke legger avgjørende vekt på forvaltningsrollen på dette området (Møller 1996), og at de i forkant av tilsynet ikke oppfatter de regulative kravene som viktige for om eleven har et godt psykososialt miljø. Rektor kan også oppleve at lovverket kommer i konflikt med det som faktisk lar seg gjennomføre i skolehverdagen (Irgens 2011).

Alle skolene uttrykte videre at de i forkant av tilsynet har vært opptatt av å jobbe forebyggende og proaktivt med elevenes psykososiale miljø i flere år, også før fylkesmannens tilsyn. På Vår skole sier rektor: "(...) Vi jobber med noe som heter "GLU" og Art, jobber målrettet med det. Det har vi gjort helt siden 2005(...)." Dette kan tyde på at skolens intensjoner og holdninger til arbeid med elevenes psykososiale miljø har vært og er gode. Tiltross for at alle skolene gir uttrykk for at de hadde noen planer og rutiner i forkant av tilsynet, har likevel tilsynet gjort skolene oppmerksomme på at arbeid ikke i tilstrekkelig grad har vært forankret i det regulative eller har vært presise nok i forhold til lovverket. Dette kan vi også se av utsagnet til rektor på Vår skole:

Rektor, Vår skole: Jeg hadde på en måte mye av dette på plass, systemet sånn sett. Det hadde jeg jobbet ut og var for så vidt litt ferdig med det. Men de presiseringene i forholdt til dette med kapittel 9a, det når jeg da fikk pålegg om at det var litt unøyaktig. Det var ikke de store avvikene. Det var bare at jeg måtte rette litt på regelverket.

Utsagnet kan gi et bilde på det Welstad og Warp (2011) ser på som hovedutfordring i forhold til opplæringsloven kapittel 9a, nemlig operasjonaliseringen av juss til en praktisk skolehverdag. Rektorene forteller altså at de opplever at skolen har noen planer og rutiner i forkant av tilsynet, men funnene tyder på at rektorene ikke har tolket handlingsrommet og de

ytre grensene (Berg 1995) som loven gir i samsvar med fylkesmannens tolkning. I sin tolkning kan rektor ha lagt større vekt på sitt pedagogiske skjønn eller andre momenter som kan komme i konflikt med de ytre juridiske grense som loven setter (Welstad 2011b, Berg 1995). Dette kan bety at rektorene kjenner til loven (Welstad 2011b), men at lovens spissfindigheter kan være vanskelig tilgjengelig for ikke-jurister. Noe som kan tyde på at rektorene som lovanvendere ikke har fått en tilstrekkelig innføring i lovens rettslige standard, karakter, formidling og sjanger (Welstad 2011a). Samtidig kan det være et uttrykk for at lovgiver ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til de sammensatte utfordringene som rektorer og lærere står overfor i skolehverdagen og hva som i praksis er gjennomførbart.

5.2.2 Kunnskap om lovverket som ressurs

Som formell leder må rektor sørge for at skolen drives i tråd med opplæringsloven, herunder kapittel 9a (Møller 1996). Dette fordrer at både ledere og de ansatte kjenner til lovens eksistens og vet hvordan den skal anvendes (Mathiesen 1984).

Lærerne som deltok i undersøkelsen hadde gjennomført lærerutdanning eller førskolelærerutdanning med tilleggsutdanning på ulike tidspunkt. Med unntak av en nyutdannet lærer svarte samtlige av de spurte lærerne at de hadde fått liten opplæring om lovverket i sin utdanning. På mitt spørsmål om hvordan forhold de hadde til opplæringsloven før tilsyn svarte en av informantene på Vinter skole følgende:

Vinter skole, C: *Jeg hadde ikke noe bevisst forhold til det i det hele tatt. Så når tilsynet kom så hadde jeg akkurat begynt. Så for min del så var mye av det nytt. Det er mye som sier seg selv, det er ikke det, men jeg var ikke klar over 9a og liksom paragrafer. Jeg var ikke bevisst i det hele tatt, på samme måten som jeg ble.*

Deretter fulgte jeg opp med spørsmålet: "Betyr det at du lærte lite om opplæringsloven på lærerskolen":

Vinter skole, C: *Ja! Det vil jeg si det betyr. Ja, det er sant. Jeg hadde ikke mye peiling på paragrafer. Det hadde jeg ikke. Hadde en generell forståelse, men ikke så spesifikk og konkret som det jeg fikk da.*

På spørsmål om ledere og lærere har fått eksterne kurs i opplæringsloven kapittel 9a svarer samtlige lærere at de ikke hadde fått det. Funnene tyder på at lærerne ikke har fått

grunnleggende kjennskap til opplæringsloven gjennom sin utdanning eller kursing. I den forbindelse kan det være interessant å stille spørsmål om hvilken forankring arbeidet med elevenes psykososiale miljø har dersom det ikke er forankret i lovverket. Svaret kan for det første være at de kjenner hovedtrekkene i loven (Welstad 2011b), men ikke i fellesskap har belyst lovens handlingsrom og definert dens ytre grense for handling (Berg 1995). For det andre kan det ligge i at skolen ikke kjenner loven, men det ligger i skoleledernes og lærernes skolekultur, verdisyn og forståelse, altså skolens normative og kognitive forståelse (Berg 1995, Scott 1995), at skolen skal arbeide for at alle elever har det bra på skolen. Samtidig kan det ligge en ytre forventning fra både foreldre og samfunnet forøvrig om at skolen skal jobbe med trivsel blant elevene og forhindre at elevene blir krenket (Busch et al. 1985).

På Vinter skole har heller ikke rektor vært på kurs i opplæringsloven kapittel 9a, mens på Vår skole og Sommer skole svarer rektorene at ledelsen på skolen har vært på kurs:

Rektor, Sommer skole: Ja, vi har det. Mest altså faktisk en del kurs i fylkesmannens regi. Fylkesmannens konferanser det er vel mest der vi møter akkurat den biten da. For det andre typer kurs er jo stort sett fagkurs(...) Men det er nok, når jeg tenker etter, så er det først og fremst fylkesmannen som tar den juridiske delen altså. Ja, det er det.

Translatørens kunnskapsgrunnlag inneholder innsikt i både avgiverspråket og mottakerspråk samt deres respektive kontekster, og Røvik (2007) sier at en kyndig oversetter må beherske begge språk for å oversette en tekst fra et språk til et annet. Sett i lys av Røvik (2007) betyr dette at skolene for det første må ha kjennskap til at lover og forskrifter på opplæringsområdet eksisterer samt vite hvordan disse skal leses, tolkes og anvendes (Mathiesen 1984, Welstad 2011). For det andre må de ha innsikt i skolen som pedagogisk virksomhet, pedagogiske begreper og metodikk. Dette stilles det også direkte krav om i opplæringsloven §9a-4, der det fremgår at skolene må utarbeide et internkontrollsystem for å sikre at skolene oppfyller elevens rett til et godt psykososialt miljø. Loven fremstilles nærmest som et "halvfabrikat" som må "pakkes ut", tilpasses og "ferdigstilles" slik at den kan tas i bruk og sikres lokalt, altså definerer lovens handlingsrom og de ytre grensene for den (Berg 1995). Røvik (2007) hevder at de fleste "kan" enten den ene eller den andre konteksten godt, mens de færreste behersker flere kontekster så grundig som det kreves av en kvalifisert translatør. Sett i lys av Røvik (2007) tyder funnene i denne studien på at flere ansatte i disse skolene mangler nødvendige forutsetninger for å delta aktivt i oversettelsesprosessen fra lovtekst til lokale rutiner fordi de

mangler lovkunnskap. Ledelsen i skolene kan dermed bli ensomme i planleggingen og utarbeidelsen av rutiner innad i skolene som er i tråd med lovverket og som samtidig passer til de lokale forholdene.

Mathiesen (1984) sier at et av kriteriene for å få loven til å fungere i praksis nettopp er at loven har rot i den virkeligheten skolen møter i hverdagen. En lov som ikke endrer skolens praksis vil lettere la seg integrere enn dersom skolen må endre store deler av sin praksis. Sett i lys av at skolen både har jobbet med elevens psykososiale miljø over lengre tid og samtidig som lærerne synes arbeidet er aktuelt og viktig så kan forholdene likevel ligge godt til rette for å utvikle gode handlingsrom i tråd med lovverket på skolene til tross for at lærerne ikke har grunnleggende kjennskap til loven. På det overordnede nivå kan det derfor se ut som om temaet for tilsynet i større grad binder sammen forvaltning, tradisjon og profesjon, mer enn det skaper spenninger og konflikter (Møller 1996).

5.2.3 Om samarbeid med kommunen og med andre skoler i kommunen

Kommunen som skoleeier har ansvar for elevenes psykososiale miljø gjennom de generelle ansvarsbestemmelsene i opplæringsloven kapittel 13, særlig § 13-10. Kommunene har også ansvar for at pålegg blir rettet i etterkant av tilsynet. Samtidig har rektor som skoleleder et selvstendig ansvar til å påse at skolen handler i tråd med loven, jf. opplæringsloven §§ 9a-3 første ledd og 9a-4. I lys av dette kan det være grunn til å tro at det både er i skoleeierens og rektorenes interesse at skolene både gjennomfører tiltak og utarbeider internkontroll som er i tråd med regelverket. På spørsmål om rektor har fått noen hjelp eller har inngått i samarbeid med kommunen som skoleeier eller andre skoler i kommunen, svarer skolene ulikt. Vinter skole og Vår skole beskriver at de i liten grad har fått hjelp, og at samarbeidet med skoleeier og andre skoler har vært av et beskjedent omfang. Rektor på Vår sier: *"Nå var vi jo tre skoler som hadde tilsyn samtidig så det er klart at vi samarbeidet litt da, men utover det så har vi ikke hatt noe spesielt samarbeid med andre altså, vi har ikke det."* Videre sier rektor:

Rektor, Vår skole: Nei, skoleeier var egentlig... De fulgte oss opp og var jo med på møter med fylkesmannen og sånn, men det er nok det. Det vil jeg nok si er den største utfordringen vi har her. På den måten så er vi virksomhetslederne eller rektorene ganske selvgående på en måte. Vi har et veldig stort ansvar, et bredt område vi er delegert da (...) men vi er nok litt for mye på "vår egen tue" altså. Vi er det, dessverre

egentlig. Og det er jo veldig tullede at vi sitter på "hver vår tue" og gjør hvert vårt system, som kunne på en måte vært mye mer samkjørt altså(...)

Siden 1990 tallet har vi sett en stadig større desentralisering av skolens oppgaver. Dette har i mange kommuner ført til en nedbygging av kommuneadministrasjonen og at rektorene er blitt tilført stadig nye oppgaver (Langfeldt 2008). Funnene i denne studien kan tyde på at to av disse skolene har opplevd å sitte en del alene med endringsarbeidet selv om det er skoleeier som får pålegg om endring og som skal se til at endringen skjer (Utdanningsdirektoratet 2012). Den tilbaketrukne rollen som kommunene kan synes å ha inntatt, kan skyldes at loven pålegger skolene et selvstendig ansvar i forhold til skolemiljøet på egen skole og at skoleeier ikke ser det som sin oppgave å bidra til dette i og med at tilsynet ikke har direkte fokus på opplæringsloven § 13-10. Videre kan det også skyldes at skoleeierne har for liten kjennskap til loven, mangler ressurser og/eller mangler de lokale kunnskaper som skolene skal legge vekt på i utarbeidelse av tiltak (Welstad og Warp 2011), og dermed mener at de ikke har så mye å tilføre i endringsarbeidet. Samtidig kan samarbeidet med de andre tilsynsskolene i kommunen, selv om funnene tyder på at dette har skjedd i begrenset omfang, bidratt til å være en ressurs for disse skolene.

Sommer skole svarer derimot at de i stor grad har hatt samarbeid både med skoleeier og andre skoler i kommunen. Han påpeker at både skolefaglig rådgiver og rådmannen var tungt inne i prosessen. På mitt spørsmål om de jobbet sammen om å endre påleggene gjennom hele prosessen svarte rektor:

Rektor, Sommer skole: Ja, det var veldig sammenfallende så vi gjorde egentlig det. Når det gjaldt det som kom fra skolen så var, så husker jeg at det var jeg som skrev den først, og så sendte jeg den til både skolefaglig og til kollegaene i Høstby skole og til rådmannen, for han var ganske tungt inni bildet da, i en såpass liten kommune. Også var det sånn omforent løsning. Ja, så vi ga et felles tilsvare.

Funnet kan tyde på at pålegget, og særlig korreksjonspunktets art, kan ha hatt betydning for om kommunen engasjerte seg i arbeidet eller ikke. På Sommer skole måtte ordensreglementet endres. Ordensreglement har lang historie i skolen, og i opplæringsloven er oppgaven lagt til kommunenivået, jf. opplæringsloven § 2-9. Selv om kommunen kan delegerer oppgaven til den enkelte skole, kan kommunen selv oppfatte det som mer hensiktsmessig å bidra til å utarbeide dette. Bakgrunnen kan være at manglene i ordensreglementet sannsynligvis vil

gjelde for alle skolene i kommunen. Samarbeidet om ordensreglementet kan også ha inspirert kommune- og skolenivået til videre samarbeid for å rette de andre sammenfallende påleggene. På den måten kan samarbeidet mellom nivåene opptre som en ressurs og kvalitetssikring for utarbeiding av skolens handlingsrom og forståelsen av hvor de ytre grenser for handling går (Berg 1995). Rektor på Sommer skole sier at samarbeidet om tilsynet også har bidratt til å øke det generelle samarbeidet mellom skolene og kommunenivået i kommunen.

5.2.4 Andres systemer som ressurs

Alle rektorene i studien medder i intervjuene at de har brukt deler av andres prosedyrer for å utarbeide planer og rutiner i forbindelse med elevens psykososiale miljø på egen skole. Vår skole informerer om at de hadde utarbeidet internkontrollsystem i samråd med miljørettet helsevern for flere år siden, mens Vinter skole og Vår skole har brukt andre skolars planer og rutiner for å rette opp fylkesmannens pålegg i etterkant av tilsynet.

Rektor, Vinter skole: Vi fant et eksempel som vi stjal ganske mye av, det gjorde vi. Og som vi så, i alle fall deler av det, kunne anvendes ganske fint her. Men det viktige (...) når man er ute og stjeler sånn, det er jo at det skal forankres her. Jeg tenker jo som så, at noen som har laget noen gode prosedyrer for noe, de har gått igjennom noen interne runder. Sånn at de har et veldig godt eierskap til det. Det er ikke bare å gå og overføre det til en annen virksomhet, så vi måtte gjøre ting til våre ting for at vi skal få det til å sitte i kollegiet her.

Et internkontrollsystem etter opplæringsloven § 9a-4 har klare krav til innhold, og det kan derfor både fungere å kopiere systemet i sin helhet fra en annen skole eller addere der mottakerskolen allerede har deler av systemet på plass. Addering kan fungere der den adopterende organisasjonen forsøker å implementere nye rutiner i en eksisterende plan. Organisasjonen har da elementer i en eksisterende lokal praksis som har vist seg å fungere godt, og som organisasjonen derfor ønsker å ha med seg videre (Røvik 2007). Funnene tyder på at Vinter skole og Sommer skole hadde elementer av rutiner på plass i forkant av tilsynet og dataene tyder på at skolene har benyttet seg av addering. Løsningen blir da å legge til og integrere de vellykkede elementene fra "gammel" praksis når man utformer den nye løsningen (Irgens 2011). Skolene lager dermed en kombinasjonsform av en ekstern praksis og en etablert lokal praksis.

Likevel kan dette by på utfordringer for skolene. Når skolen bruker systemer fra en annen type organisasjon kan det være at handlingsrommet til denne organisasjonen er annerledes enn for skolen. Rutinene kan dermed stå i fare for ikke å bli presise nok i forhold til skolens egne lovhjemler på område, og dermed kan praksisen til skolen bli liggende utenfor handlingsrommets ytre grenser (Berg 1995). Rektor på Vår skole, som hadde tatt utgangspunkt i internkontrollsystemet til miljøretta helsevern, fikk erfare dette under tilsynet. Tilsynsmyndigheten mente at rutinene og praksisen til skolen ikke i tilstrekkelig grad var knyttet opp mot kapittel 9a i opplæringsloven. For det andre er det ingen garanti for at internkontrollsystemer eller andre rutiner som lånes fra andre skoler er kvalitetssikret og i tråd med det handlingsrommet som loven gir. Skolene kan her innta et kritisk blikk til det de låner av andre og heller ta utgangspunkt i materialet og bruke dette som en ressurs for videre bearbeidelse av handlingsrommet internt på egen skole, slik at forståelsen av den ytre grensen av handlingsrommet implementeres i eget personal og etterleves i praksis (Berg 1995, Irgens 2011). Funnet fra Vinter skole kan tyde på at skolen hadde en slik holdning i arbeidet med egne rutiner. Også funnene fra Sommer skole tyder på at skolen inntok en slik holdning i arbeidet med ordensreglementet. Skolene hadde et bredt samarbeid og forslaget ble sendt på høring i skolen før ordensreglementet ble endelig vedtatt.

5.2.5 Eksterne aktører som ressurs

Skolen får stadig henvendelser fra ulike aktører som tilbyr tjenester som knytter seg til ulike utfordringer som skolen står ovenfor, også innenfor skolens arbeid med skolemiljøet. For en skole som i utgangspunktet har lav lovkompetanse innenfor lovområdet kan det være vanskelig å vite hva bestillingen til eksterne aktører skal være og om det som tilbys er egnet for skolens utfordringer. Aktørene tilbyr ofte programmer eller "oppskrifter" som skal fungere for enhver organisasjon eller skole (Røvik 2007). Disse aktørene kan komme fra høgskoler/universiteter, kompetansesenter knyttet til skole og helse, organisasjoner, andre med bakgrunn i skolen og andre uten bakgrunn i skolen. I forbindelse med innføringen og bruken av disse programmene kurses som regel ansatte og/eller elever. Alle skolene i denne undersøkelsen hadde valgt å bruke to eller flere programmer helt eller delvis og/eller veiledning fra eksterne aktører. På spørsmålet om lærerne har fått kurs innenfor programmene svarer en av informantene:

Vår skole, E: *"ART og "GLU", ja der har vi jo kurs. Nå har alle assistenter akkurat vært på kurs om det og alle lærere skal ha vært på det. Alle nyansatte i kommunen skal på et ART-kurs (...) Så uansett om du er nyansatt i barnehagen, barneskolen eller ungdomsskolen så skal du på ART-kurs når du blir ansatt. Hvert fall hvis du får et årsvikariat da, så skal du det."*

Informantene benevner dette som fagkurs og at det ikke er kurs som omhandler lovverket. Sett i lys av det informantene sier er det usikkert hvorvidt disse eksterne aktørene har tatt utgangspunkt i lovverket eller viser sammenhengen mellom lovverket og "oppskriften" som skal implementeres og brukes i skolen. Tidligere undersøkelser (Nordahl et al. 2006) viser også at flere programmer er svakt forankret i teori og empiri, og det kan derfor være grunn til å spørre hva disse programmene da tar utgangspunkt i. En utfordring med slike programmer og opplæringen i tilknytning til disse kan dermed være at innholdet ikke tar hensyn til lovgrunnlaget og går utover det handlingsrommet skolen faktisk har (Berg 1995). En annen utfordring kan være at programmer med fastspikrede oppskrifter ikke i stor nok grad tar hensyn til de lokale utfordringene skolen står ovenfor (Røvik 2007), og dermed kan innholdet komme i konflikt med de forutsetningene loven stiller for arbeidet med elevens psykososiale miljø (Welstad og Warp 2011). Men er veiledning og kursing fra eksterne aktører kvalitetssikret i forhold til skolens mandat og instruks, kan programmene gi ledelsen og personalet på skolen kunnskap og innsikt i hvordan det kan arbeides forebyggende i skolen og gi dem en bredere og dypere pedagogisk forståelse i hvordan handlingsrommet skal tolkes og brukes lokalt på skolen.

5.2.6 Internt samarbeid og involvering

Veiene til lovkunnskap for ansatte i skolen må ikke komme gjennom formell utdanning og kursdeltakelse. Skolen og kommunene kan bruke egne ressurser, som for eksempel ledelsen, til å drive kunnskapsformidling internt i egen organisasjon. I undersøkelsen kom det fram at ledere på ulike arenaer i skolen aktivt har forsøkt å involvere hele personalet i arbeidet med å oppnå en økt lovforståelse og kunnskap knyttet til elevens psykososiale miljø. Informantene gir inntrykk av at i dette arbeidet har skolene vært preget av det Berg (1995) kaller en lærerkorpsånd som er i tråd med den synlige læreplanen, og der arbeidet har vært preget av samarbeid, fleksibilitet og framtidsorientering. Dataene tyder på at skolene gjennom gjentagende prosesser over tid har arbeidet med å utvikle gode handlingsrom og ytre grenser

for handling (Berg 1995, Irgens 2011), men at skolene har hatt ulike tilnærminger til arbeidet. Alle rektorene sier at skolen har utarbeidet skriftlige rutiner i tråd med pålegget. Rektorene på Vinter skole og Vår skole gir i tillegg en beskrivelse som kan tyde på at de i større grad enn Sommer skole har arbeidet med implementeringen av disse lovhjemlene og rutinene knyttet til disse:

Rektor, Vinter skole: Vi jobbet i hele personalet. Vi er ikke noe stor skole(...)Vi måtte sikre da noen prosedyrer sånn at loven, det som vi oppfattet var lovens formkrav var innfridd. Og da tok vi jo tak i det svaret som vi gav til fylkesmannen og som fylkesmannen godkjente. Og har fylkesmannen godkjent det, så kan vi i all fall bruke det som mal for vårt arbeid. Og det var jo en hel rekke tiltak vi da måtte iverksette. Blant annet denne årlige informasjonen og bearbeidelsen i personalet. Det med dette informasjonsheftet med prosedyrene og paragraf 9a-3. Det med at vi skulle sette paragraf 9a på dagsorden i årshjulet vårt flere ganger i løpet av året. Det dannet grunnlag for hvert eneste møte i skolemiljøutvalget, at vi løftet det inn i alle organer og diskuterte og fikk fram det da, som hele tiden man må jobbe bedre og bedre med, ha fokus på at mobbing, krenkende atferd. Det skal vi i og for seg ha nulltoleranse på.

Rektor, Vår skole: Jeg har jo i enda sterkere grad da jobbet med det i personalet. Hva sier det, hva betyr det for meg, hva betyr det for deg, på hvilken måte jobber vi, også videre. Hva er krenkende atferd, det har vi snakket mye om. Hva betyr det, hvor går grensen for hva vi godtar og ikke, ikke sant. Ja, så vi har hatt mye mere fokus på det da, vil jeg si i personalgruppa. Spesielt da blant lærerne, ikke fult så mye på SFO eller blant assistentene, men også der.

Rektor, Sommer skole: "Vi har jo som en direkte følge av det fått nytt ordensreglement ikke bare for oss, men for hele kommunen. Og det brukte vi mye tid på å utvikle sammen i personalmøter og gjennom planleggingsmøter mellom skolene. Vi har brukt mye tid på personalmøter til å snakke om tilsynet i hvert fall, men ikke noe sånne voldsomme kollokviegrupper på det, det har vi ikke hatt. For det tenker jeg også at de fleste lærerne her de vil gjøre jobben sin med å undervise, også er det på en måte vår jobb å legge de riktige forholdene til rette for det."

En forutsetning for at fylkesmannen skal avslutte felles nasjonalt tilsyn, er at skolene gir en erklæring om at påleggene er rettet opp og viser dette gjennom dokumentasjon (Utdanningsdirektoratet 2012). På den måten kan de skriftlige rutiner fungere som skolens hukommelse og sette grenser for hvordan de ansatte kan handle (Irgens 2011). Funnene tyder på at alle skolene har arbeidet med opprettelsen av rutiner for å endre påleggene i tråd med loven, men i hvilken grad lærerne faktisk har vært med på utarbeidelsen har vært vanskelig å tyde ut fra denne studien. Funnene går mer i retning av at rektorene i fellesskap med personalet har gjort de ansatte i bedre stand til å utøve handlingene i tråd med lovverket og at lærerne kjenner til kapittel 9a, prosedyrene og vet hvor de kan finne rutinene på skolen. Det kan bety at skolen i fellesskap har skapt forståelse for lovens handlingsrom og definert hvor lovens ytre grense for handlinger går (Berg 1995).

Rektorene ved Vinter skole og Vår skole uttrykker at rutinene og den praktiske gjennomføringen repeteres jevnlig blant de ansatte, og på den måten kan skolen lykkes i å implementerer dette som skolens eksplisitte normsett og kognitive funksjon (Irgens 2011). Denne repeterende virksomheten kom også til uttrykk på Sommer skole, men da gjennom arbeid med elevsyn, og ikke direkte knyttet til arbeid med lovverket.

Under gruppeintervjuene på skolene ga informantene inntrykk av at loven ligger i bunn for skolens arbeid med elevens psykososiale miljø, men har ulikt syn på de stramme formkravene som lovhjemmelen har. På Vår skole oppfatter informantene det juridiske og det pedagogiske som to sider av samme sak. En av informantene uttrykker:

Vår skole, D: Lovverket ligger i bunn. Det går jo hånd i hanske det, tenker jeg, for dette sikrer jo at elevene har det bra. De må ha det bra for at de i det hele tatt skal kunne ta til seg lærdom. Sånn at det er i alle fall ikke noe kollisjon. Jeg opplever at det gjør det trygt og godt å være elev i skolen. Hvis det skulle være noe da så måtte det være at noen opplever at det tar mye tid, det å sikre elevenes psykososiale miljø, men det er jo det vi prøver nå å lage det til rutiner som gjør at dette her blir naturlig.

Gruppeinformantene på Sommer skole er mer avventende i forhold til de formalitetene loven legger opp til. En av informantene sier:

Sommer skole, F: Ja, på den ene siden så ser man jo det at det er godt at elever og foreldre på en måte har loven på sin side. At de kan få hjelp hvis de føler at

det er vanskelig da, at de faktisk får hjelp. På en annen side så ser jeg at den jobben vi driver med i klasserommet den blir liksom overskygget av noen papirer.

Funnet kan tyde på at de ulike skolene har forskjellig forståelse av handlingsrommet og en ulik forståelse av hvordan rutiner påvirker det som skjer i klasserommet (Irgens 2011). På Vår skole kan det synes som om spenningsforholdet mellom forvaltning og pedagogikk er i ferd med å avta (Møller 1996). Mens på Sommer skole kan funnet tyde på at lærerne opplever at det er et spenningsforhold mellom det pedagogiske arbeidet og administrative arbeidet som det loven stiller krav om (Møller 1996). Her kan funnet tyde på at lærerne synes at de strukturelle begrensningene blir for mange og at dette kan redusere deres mulighet for å gjøre en god jobb i klasserommet (Irgens 2011).

Samtidig gir alle gruppeinformantene på de tre skolene inntrykk av at de er tilfredse over å ha fått større forståelse av opplæringsloven kapittel 9a og at de arbeider mer seriøst med temaet enn tidligere. Videre sier alle skolene at de har implementert rutiner for hvordan krenkelser skal håndteres og hvem som hadde ansvar for hva.

Sommer skole, F: Vi vet veien å gå på en måte, altså vi vet prosessen videre hvis vi føler at vi ikke klarer å løse det her på klassenivå. Så vet vi veldig godt prosessen videre oppover og hvem som har ansvar for hva. Det er også veldig greit.

Sommer skole gir inntrykk av at skolen ikke har en fast praksis for hvor ofte foreldrene informeres om elevens psykososiale miljø, mens elevene involveres jevnlig. Vinter skole og Vår skole gir uttrykk for at de også praktiserer rutinene for å sikre at foreldrene og elevene blir informert om elevens psykososiale miljø på foreldremøtene samt i råd og utvalg:

Vår skole, D: Ja, også rutiner i forhold til foreldremøtene, altså at vi sikrer oss at lærerne tar det opp på foreldremøte. Det var nok ikke like mye rutiner på det tidligere. Det er blitt en mye mer del av det faste vi gjør, ikke bare det at vi vet at vi skal sikre elevenes sosiale miljø, men at nå skal vi ta det til faste tider. Det har vi forandret. Det er ingen tvil om det.

Funnene tyder på at stadige repetisjoner og involvering (Irgens 2011) også kan gjøre foreldre og elever kjent med skolens handlingsrom innenfor lovverket og hvor de ytre grensene for skolens handlinger går (Berg 1995). På den måten kan også foreldrene og elevene gjøres i

stand til å bli en reell forhandlingspartner i arbeidet med elevens psykososiale miljø når rutiner og prosedyrer skal reforhandles (Irgens 2011).

5.3 Rektor og lærernes dialog med fylkesmannen som tilsynsmyndighet

Fylkesmannen har en relativt tydelig instruks på hvordan felles nasjonalt tilsyn skal gjennomføres. Bakgrunnen for dette er at tilsynene skal gjennomføres så likt som mulig over hele landet (Utdanningsdirektoratet 2012). Utdanningsdirektoratet (2013b) sier at legitimitet er avgjørende for tilsynets gjennomslagskraft. Det er derfor viktig at tilsynsvirksomheten oppfattes profesjonelt og relevant for skoleeierens virksomhet. Videre vil Utdanningsdirektoratet at tilsynene skal gjennomføres på en slik måte at det bidrar til å løse utfordringer og skape endring på området som kontrolleres (Utdanningsdirektoratet 2013).

Seks av informantene i denne studien deltok på intervju under tilsynet til fylkesmannen. To av disse oppgir av de hadde en negativ opplevelse under intervjuet. En av informantene på Vinter skole var på den tiden tilknyttet arbeidet i elevrådet på skolen og ble av den grunn intervjuet alene. Han forteller følgende om sine opplevelse:

Vinter skole, C: Nei, jeg var jo på intervju og ble spurt ut om hva jeg kjente til i lovverket og forskriften(...) Der hadde jeg ikke som nyutdanna, så veldig mye å komme med. Så jeg har vel aldri følt meg så dum som under det tilsynet, og det var ikke så veldig hyggelige. Jeg syntes det var en grusom opplevelse. Du merka jo at de var ute etter å ta deg, tenker jeg da, men igjen som nyutdannet, ganske fersking, så var det jo kanskje litt ekstra kjedelig for meg. Det var i alle fall ikke noen hyggelig opplevelse, det var det ikke. Det endte jo opp med å være en god oppvekker, men de her individuelle intervjuene, de var jo ikke så veldig hyggelige.

Rektor ved Vinter skole informerer også om at de mer "garvede" lærerne fra denne skolen syntes at det var ekkelt å bli intervjuet. Lærerne følte at de ikke klarte å svare på spørsmålene fra fylkesmannen, og at partene snakket om helt forskjellige ting. På Sommer skole forteller en av informantene at han hadde gledet seg til å fortelle om fokuset de hadde på skolemiljøet,

men at opplevelsen ble negativ i det at *"Det er likesom ikke noe som er godt nok (...) Det skulle liksom være mer sånn, slenge ei skikkelig blekke på bordet"*.

Funnene kan tyde på at skolen og fylkesmannen kan ha hatt ulikt utgangspunkt og forventninger til tilsynet. Fylkesmannen kan trolig ha hatt et juridisk perspektiv, mens informantene trolig kan ha hatt et pedagogisk perspektiv. Skoler som ikke i tilstrekkelig grad har arbeidet med lovens handlingsrom og satt en ytre grense for handlinger (Berg 1995) kan i møte med fylkesmannens juridiske sjanger få problemer med å svare på det som etterspørres. Som jeg har vært inne på tidligere har skolene mange ulike tiltak rettet mot elevenes psykososiale miljø, og mange av disse tiltakene kan ikke knyttes direkte til lovverket. Hvilke tiltak som ligger innenfor og hvilke tiltak som ligger utenfor, opplæringsloven §9a-3 første ledd, kan være vanskelig å definere både for pedagoger og jurister (Welstad og Warp 2011). Skolen kan dermed oppleve at fylkesmannen ikke stiller spørsmål om tiltak som ikke er direkte hjemlet i lovverket, fordi dette vil kreve større grad av pedagogisk skjønn og lokal kjennskap enn det kanskje fylkesmannen har.

Skolene i studien har ellers hatt ulike opplevelser knyttet til fylkesmannens tilsyn, både positive og negative. Rektor på Sommer skole mener at tilsynet var profesjonelt gjennomført, men han kjente seg ikke igjen i den foreløpige tilsynsrapporten. Rektor sier: *"De brukte konsekvent ordet lovbrudd, og det handlet nok litt om kulturforskjeller."* Videre sier han at kulturen i skolen preges av å gi hverandre ros, og han setter derfor spørsmålstegn ved fylkesmannens tilsynsform, der hensikten er å finne feil. Han mener at man sjeldent finner dårlige intensjoner i skolen. Rektor ved Vår skole sier at selve tilsynet ble gjennomført helt greit, men at temaet var for omfattende og at prosessen tok for lang tid. Han er dessuten skuffet over at ikke staten via fylkesmannen var mer opptatt av hvordan skolen faktisk jobbet for å sikre elevene et godt psykososialt miljø. Videre sier rektor at fylkesmannen ikke var interessert i å høre om alle de forebyggende tiltakene som skolen hadde. Han mener at det fylkesmannen var opptatt av var: *"regelverket, det var jussen og planverket."* Rektor på Vinter skole opplevde møtet med fylkesmannens tilsynsteam slik:

Rektor, Vinter skole: *Mye av dette var ukjente paragrafer for veldig mange altså. Skolen har ikke noe tradisjon for å være veldig sånn paragraftenkende. Så møte mellom skole og juss blir jo ofte ett sjokk for begge parter, fordi den ene parten er jo selvfølgelig paragrafopptatt, mens den andre parten er da opptatt av pedagogikken og vil jo på en måte løse tingene ved hjelp av pedagogiske hjelpemidler, så det er jo i det*

spenningsfeltet der. Og jeg må jo bare innrømme at da vi fikk tilsynet og den første uttalelsen fra fylkesmannen, så måtte jeg blåse ut litt akkurat på det til fylkesmannens jurister. De var ikke interessert i å høre om de forebyggende tiltakene skolen holde på med, men som ikke var forankret i en paragraf, men de var veldig opptatt av å påpeke at dere følger ikke paragrafene i kapittel 9a, og da er vi midt i et sånt minefelt eller spenningsfelt som vi bare måtte manøvrere oss ut av. Så ser jo jeg selvfølgelig etterpå at det er klart det, vi får en enda mere spisset pedagogikk ved også å forankre det i jussen.

Utdanningsdirektoratet (2012) sier at det nye med dette felles nasjonale tilsynet er at tilsynet i større grad kontrollerer skolenes regeletterlevelse og i mindre grad skoleeiers regeletterlevelse. Undersøkelsene omhandler altså skolenivået. Det at fylkesmannen går direkte på skolenivået kan forrykke de rollene som tradisjonelt sett har vært kjent og akseptert innenfor skolesektoren, og ledere og tilsatte i skolen kan derfor ha et behov for å omdefinere kognitive bilder og strukturer som har dannet seg over tid (Scott 1995). Tilsynet kan dermed virke brutalt for skolens kollektive autonomi og spesielt for rektor som formell leder.

Videre kan skolene i forkant av tilsynet ha dannet seg en kognitiv oppfattelse av hvilken rolle fylkesmannen har (Scott 1995), og funnene kan tyde på at det er et spenningsforhold mellom skolene som profesjonssystem og fylkesmannens forvalterrolle (Møller 1996). Sett fra skolens perspektiv kan skolen oppfatte at fylkesmannen bare har fokus på forvaltning, det vil si planer og regeletterlevelse. Skolene kan videre oppleve at dette står i kontrast og i spenning til profesjonen og de pedagogiske handlingene skolen utøver for å skape trivsel i skolemiljøet samt at fylkesmannen ikke bryr seg om hvordan skolene jobber for å skape et godt psykososialt miljø i skolehverdagen. Dette bildet kan se ut til å forsterkes gjennom tilsynets gang, og på Vinter skole og Sommer skole tyder funnene på at dette kan ha toppet seg når skolene mottok foreløpig tilsynsrapport. Skolene kan i verste fall oppfatte denne spenningen så stor at det kan ha hindret dem i å ta kontakt med fylkesmannen for videre veiledning.

På spørsmålet om de hadde etterspurt hjelp eller veiledning fra fylkesmannen svarer rektorene på Vår skole og Sommer skole nei, mens Vinter skole sier at han spurt fylkesmannen om tolkningen av en paragraf. På gruppeintervjuet ved Sommer skole svarte en av informantene at hun savnet veiledning i etterkant. Rektor på Vår skole sier:

Rektor, Vår skole: Jeg har ikke det. Dette med planverk og det juridiske, som dem er litt opptatt av det, det tenker jeg at jeg klarer å håndtere. Det er bare det at jeg må bruke mye tid på å sette meg inn i det og gjøre det og stenge døra og på en måte jobbe administrativt da. Det må jeg jo gjøre, og jeg ser jo nytten av at vi har gode systemer, jeg gjør absolutt det og. Men det er mye større utfordringer at dem er kjent over alt, hvilke systemer vi har. Det synes jeg er en vanskelig øvelse. Det kan ikke fylkesmannen hjelpe meg med.

Dette funnet kan tyde på at Vår skole mener at fylkesmannen ikke besitter den kompetansen som de trenger, og at skolen har behov for annen type veiledning enn den som tilbys av fylkesmannen i dag. En annen grunn til at de andre skolene ikke benytter seg av fylkesmannens veiledning er at tilbudet om veiledning ikke er formidlet godt nok til kommunene og skolene. Tilsynsrapportene kan også i seg selv oppfattes som så tydelige og veiledende at skolene ikke har hatt behov for ytterligere fortolkning av lovverket.

I løpet av perioden skolene arbeider med å endre påleggene i tråd med opplæringsloven, kan funnene tyde på at skolene får en annen oppfatning av tilsynets og lovens formål. Blant annet kommer dette til uttrykk ved at informantene sier at de har positive opplevelser knyttet til mer systematisk arbeid og at de har oppdaget et nytt verktøy i det å fatte enkeltvedtak. Rektor ved Vinter skole beskriver opplevelsen slik:

Rektor, Vinter skole: Jeg har vært gjennom de stadiene der jeg har følt at det har vært helt to forskjellige planeter, men så skjønner jeg at det er jo ikke det (...). Alle er mot krenkende atferd, og alle er vi interessert i å kunne finne ut av hva er mobbing, hva kjennetegner mobbing, og hvordan forebygge mobbing, og hvordan sanksjonere, ikke sant. Alle er interessert i det, men det er på en måte to så ulike fag juss og pedagogikk at å kunne forenes i noe som da både er holdbart sett i fra lovgiver, men samtidig også som er så anvendbare at det er brukelig i opplæringen av elever og i håndtering av psykososiale miljøet. Det er jo det vi må jakte på.

Funnet kan beskrive det som Welstad og Warp (2011) mener er hovedutfordringen mellom jussen og skolehverdagen, nemlig å operasjonalisere loven slik at den kan fungere i praksisfeltet. Gjennom å gjøre seg kjent og arbeide med loven og innholdet i den, kan skolen oppleve at jussen og pedagogikken faktisk har samme mål og verdisyn (Welstad og Warp 2011).

På spørsmålet om tilsynet har hatt noen negative eller positive følger for skolen svarer samtlige informanter at det har fått positive følger. Blant annet nevner de at de har fått økt innsikt i opplæringsloven kapittel 9a, at arbeidet med elevens psykososiale miljø er blitt mer systematisert, temaet har fått større fokus og oppmerksomhet enn tidligere samt at arbeidet tas mer alvorlig. Rektor på Vinter skole sier:

Rektor, Vinter skole: Jeg synes det bare har hatt positive følger, men det var jo fordi at da vi fikk de påleggene vi fikk, så hadde vi ikke noe annet valg enn å gå inn å se på hva er disse påleggene for noe og hva kan vi få ut av det. Og hvilken verdi har det for oss som skole i det videre arbeidet med det psykososiale miljøet. Det er egentlig det vi er opptatt av, mer enn paragrafen, så er vi jo opptatt av elevers faktiske psykososiale miljø. Så sånn sett ja. Det, det er positivt, men inngangen er lite granne tung og formell(...).

Funnene kan tyde på at skolene ikke bare vil, men også føler at de må endre rutiner og praksis i etterkant av tilsynet. Skolen kan altså føle seg tvunget til å gjøre endringer og dermed kan se seg nødt til å ta i bruk lovverket på en måte som tradisjonelt sett ikke har vært vanlig i skolen. Skolens arbeid med endring av pålegg kan dermed ha ført til at de gjennom bearbeidelse av lovens handlingsrom og definering av de ytre grenser (Berg 1995), har oppdaget at lovens verdigrunnlag stemmer godt overens med skolens egne normsett (Scott 1995). Den nye innsikten kan ha ført til at stivnede normative atferdsmønstre tines opp i organisasjonen og at ny kunnskap erverves av skolene (Scott 1995).

5.4 Legitimitet i omgivelsene

Det kan være grunn til å tro at både sentrale myndigheter, lokale myndigheter, skolen og foreldre har sammenfallende interesse når det gjelder elevenes psykososiale miljø, de ulike aktørene vil at elevene skal trives og ha det bra. Det kan derfor tenkes at skolen ikke vil oppleve at eksterne aktører kommer i konflikt med hverandre på dette området.

Studien har i utgangspunktet ikke stilt direkte spørsmål til legitimitet i omgivelsene, men i løpet av intervjuene kom alle skolene inn på dette, og da spesielt i forhold til foreldrene. På mitt spørsmål om tilsynet har gjort noe med skolen svarer to av lærerne på Vinter skole slik:

Vinter skole, C: *Jeg tror vi har fått blidere barn for å si det sann. Det har nok sikkert litt ringvirkninger videre hjem og på det ryktet som skolen har. Om at det nå blir sett på som et sted hvor de blir tatt på alvor. Jeg tror det har gitt ringvirkning egentlig hele veien ut også på hvordan vi blir sett på, hvor alvorlig, eller hvor profesjonelt vi blir sett på.*

Vinter skole, A: *Vi opplyser foreldrene om at det er på en måte ikke et kapittel som vi gjømmes i skuffene eller som vi ikke vil at de skal vite om det eller noe sann. Vi har jo virkelig hatt det oppe i lyset da.*

Vinter skole, C: *Det er en smørbrøddliste som, hvis vi blir bekymra så skal vi gjøre det og det og det og at det er enkelt og greit, eller ikke enkelt og greit, men at vi vet hva vi skal gjøre da. At de er trygge på oss."*

Vinter skole, A: *Ja, at vi tar vare på ungene deres.*

Vinter skole, C: *Foreldrene har vel fått et bedre syn på oss.*

Vinter skole, A: *Ja.*

Vinter skole, C: *Stoler mer på oss og at vi har fått et bedre samarbeid. Forhåpentligvis. Jeg føler det hvert fall.*

Sommer skole uttrykker at de føler at enkeltvedtak har hatt en positiv innvirkning på foreldrenes syn på skolen:

Sommer skole, G: *I forhold til skriftliggjøring og utforming av vedtaket, så fikk jeg inntrykk av at foreldrene følte seg veldig tatt på alvor kan du si. De følte at saken var i en ramme, og at vedtaket stiller krav både den ene og den andre veien liksom. Det er en felles oppfølging videre, og de satt igjen med en følelse av at de ble skikkelig behandlet (...).Det er kanskje den største gevinsten slik jeg ser det at det ble skriftliggjort, og der ble liksom roller veldig klargjort hvem som har ansvar for hva som skjer videre. Og det tror jeg var litt nyttig for oss å på en måte (...).Det var veldig sann rolleavklarende da og det var nyttig. Det var en god erfaring.*

Funnene kan tyde på at skolene gjennom sin nyervervede kunnskap om lovverket og gjennom nedfelling av rutiner som etterleves, signaliserer både innad og utad at de ikke ønsker en vilkårlig utøvelse når det gjelder forebygging av krenkelser og når det gjelder behandling av

enkeltsaker. Gjennom systemendringer, informasjon og handlinger kan foreldrene ha sett at skolen har hatt evne til å omstille seg, slik at deres oppfatning av skolen kan ha endret seg i positiv forstand. Rektor kan i samarbeid med sitt personale ha klart å oppnå høyere legitimitet blant foreldrene når det gjelder legal legitimitet og, etter hvert kan det regulative påvirke og endre normative og kognitive funksjoner i skolen (Busch m.fl. 1999 med ref. til Suchman 1995).

Skolens opparbeidelse av nyervervet legitimitet blant foreldrene kan være skjør. Rektor på Vår skole forteller at skolen gjennom å fatte enkeltsaker har fått oppleve det. Foreldrene hevdet at enkeltvedtaket ikke ble tilstrekkelig fulgt opp av skolen, og saken endte med at eleven byttet skole. Rektor sier at skolen nå har satt ytterligere fokus på systematisk forebyggende arbeid gjennom blant annet hyppige elevsamtaler, for å være enda tettere på elevene. Han sier:

Rektor, Vår skole: Vi må få en slutt på at vi kommer dit, at det blir så mye brannslukking, det blir så mange vonde ting. Vi må finne et system som gjør at vi slipper å komme dit at vi kan få tatt det så tidlig som mulig. Det må være cluet.

6 Oppsummering

Hensikten med studien har vært å forstå hvordan rektor og skolen i lys av pålegg fra tilsynet med elevens rett til et godt psykososialt miljø har arbeidet for å endre rutiner og praksis i skolen. For å belyse dette fenomenet har jeg formulert fire forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke tiltak har skolen for arbeid med elevenes psykososiale miljø?
- 2) Hvilke ressurser har skolen tilgjengelig for å utvikle handlingsrommet knyttet til de aktuelle lovhjemlene?
- 3) Hvordan oppfatter rektorene og lærerne dialogen med fylkesmannen som tilsynsmyndighet?
- 4) Hva oppfatter rektorene og lærerne gir legitimitet i omgivelsene når det gjelder arbeid med elevens psykososiale miljø?

Studien tyder på at skolene i undersøkelsen har mange tiltak for å arbeide proaktivt med elevens læringsmiljø. Flere av tiltakene er direkte lovhjemlet, og funnene tyder på at skolene i hovedsak har endret tiltak som følger direkte av pålegg og korreksjonspunkter i etterkant av tilsyn. Dette kan tyde på at skolene som hovedregel har et ønske om å følge loven, men ikke alltid klarer å tolke dens handlingsrom i forkant av tilsyn (Berg 1995). Studien viser at skolen i tillegg har mange og omfattende tiltak som ikke følger direkte av loven. Dette kan føre til utfordringer når skolen i henhold til loven plikter å inneha en internkontroll, herunder oppfølging og evaluering av tiltak. For eksempel kan det være krevende å finne ut hvilke av disse tiltakene som fremmer elevens trivsel og hvilke som kan være til skade.

Skolene har mange ressurser som kan bidra til å utforme skolens handlingsrom, men utfordringen er i følge studien at skolene ser ut til å ta i bruk andre skolers rutiner og tilbud fra eksterne aktører som ikke i tilstrekkelig grad trenger å være sikret i forhold til lovens handlingsrom og dens ytre grense for handlinger (Berg 1995, Irgens 2011). Bildet kompliseres når funnene kan tyde på at skolelederne og lærerne ikke alltid besitter tilstrekkelig lovkompetanse til å avgjøre hvilke ressurser som holder mål i arbeidet med elevens psykososiale miljø. Samtidig ser vi at bare en av tre rektorer har samarbeidet med kommunen eller bedt om veiledning av fylkesmannen. Det positive er dog at selv om skolen har arbeidet ulikt med å forstå lovens handlingsrom og dens ytre grense (Berg 1995) uttrykker

informantene at loven ligger som et fundament for skolens handlinger, at tilsynet har ført til et økt fokus på elevenes psykososiale miljø og at arbeidet tas mer på alvor enn tidligere. Det er likevel vanskelig å si om disse endringene faktisk har ført til at elevene trives bedre.

Kulturforskjeller og tradisjoner kan komplisere inngangen til samarbeidet mellom fylkesmannen og skolene (Møller 1996). Funnene kan likevel tyde på at skolene gjennom sitt arbeid med endring av pålegg oppdager at jussen støtter opp under skolens verdisyn når det gjelder elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Jussen og pedagogikken kan dermed til tross for ulike metoder ha sammenfallende resultater (Welstad og Warp 2011). Gjennom nyervervede systemer og innføring av nye verktøy kan skolen oppleve økende grad av legitimitet blant foreldrene. Men legitimiteten er skjør, og skolene kan ikke tillate seg selv at enkeltvedtak i kapittel 9a-saker blir en "sovepute" for skolen i det forebyggende arbeidet.

I lys av denne studien kan det være naturlig at det forskes videre på hvilke tiltak som kan fremme elevenes psykososiale miljø. For å styrke forståelsen av lovens handlingsrom og hvordan skolen kan arbeide for implementeringen i skolens daglige gjøremål, kan det på kort sikt være nyttig at både ledere og lærere i skolen får ytterligere tilbud om kurs og veiledning i lovanvendelse og det pedagogiske arbeidet. På lengre sikt kan skolens lovkunnskap styrkes ved at opplæringsloven integreres bedre i grunnutdanningen og videreutdanningen til lærerne og skolelederne. Til sist er det naturlig å stille spørsmål om opplæringsloven kapittel 9a er for komplisert og arbeidskrevende for ikke-jurister. Skolen er et komplekst system full av utfordringer der tiden er en knapp ressurs. Det kan derfor være grunn til å forenkle deler av lovverket slik at den gjøres mer anvendelig for ikke-jurister, uten å svekke elevens rettigheter.

Litteraturliste

Berg, Gunnar (1995), *Skolekultur. Nøkkelen til skoleutvikling*, (2. opplag), Oslo: Gyldendal Akademisk

Busch, T, Johnsen, E og Vanebo J. O. (1985), *Endringsledelse i det offentlige*, (3. utgave), Oslo: Universitetsforlaget

Egeland, Ø. og Langfeldt, G. (2009), Forholdet mellom stat og kommune i styring av norsk utdanningspolitikk 1970 - 2008 i *Acta Didactica* 3(1) ss. 1-16.

Eriksen, H. G (red.) (2012), *Juss for skoleledere*, Oslo: Universitetsforlaget

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2012), *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*, Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Grongstad, L. (2009), *Juss i skolehverdagen*, Oslo: Universitetsforlaget

Helgeland, G. (2001), *opplæringslova, kommentarutgave*, (2. utgave) Oslo: Universitetsforlaget

Irgens, E.I. (2011) *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i arbeidsliv i endring*, Bergen: Fagforlaget

Kunnskapsdepartementet (2010), *Veileder til opplæringsloven kapittel 9a – elevens skolemiljø*, Oslo: Kunnskapsdepartementet

Kvale, S. og Brinkmann S. (2009), *Det kvalitative forskningsintervju*, (2. opplag), Oslo: Gyldendal akademiske

Langfeldt, G (2008), *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring i skolen*, (1. utgave) Oslo: Cappelen Akademiske forlag

Lovdata (2002). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova).
<http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-011.html>

Lødding, B. og Vibe, N. (2010), *"Hvis noen forteller om mobbing..."*, Utdypende undersøkelse av funn i Elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering, Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Mathiesen, Thomas (1984), *Retten i samfunnet. En innføring i rettssosiologi* (5. utgave), Oslo: Pax forlag AS

Moustakas, C (1994), *Phenomenological Research Methods*, Thousand Oaks: SAGE Publications

Møller, J. (1996), *Lære og lede – Dilemmaer i skolehverdagen*, (5. opplag) Oslo: Cappelen akademisk forlag

Nordahl, T., Gravrok, Ø., Knudsmoen, H., Larsen, T. M. B., og Rønes, K. (Red), Forebyggende innsatser i skolen. *Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problematferd, rusforebyggende arbeid, læreren som leder og implementeringsstrategier*, Oslo: Utdanningsdirektoratet 2006

Rørvik, K. A (2007), *Trender og translasjoner*, (2. opplag), Oslo: Universitetsforlaget

Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications

Selznick, P. (1957): *Lederskap*, Oslo: Tano Aschehoug

Skoleverket (2011), *Utvärdering av metoder mot mobbning. Rapport 353/2011*, Stockholm: Skolverket

Stette, Øystein (red.), 2010, *Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeid og kommentarer 2010*, Oslo: Pedlex Norsk skoleinformasjon

Thagaard, T (2006), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget

Postholm, M. B. (2005), *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*, (2. utgave), Oslo: Universitetsforlaget

Utdanningsdirektoratet (2010), *Rundskriv Udir – 2 – 2010 Rett til et godt psykososialt miljø*, Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2013a), *Oppsummering av Fylkesmennenes tilsyn i 2012*, Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2013b), *Tilsyn i opplæringssektoren - en håndbok i metode*, (versjon 1.1), Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2012), *Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2012*, (versjon 4), Oslo: Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (2011), *Underveisrapport om gjennomført felles nasjonalt tilsyn høsten 2010 og våren 2011*, Oslo: Utdanningsdirektoratet

Welstad, T (2011a), Skoleledere som rettsanvendere. I J. Møller og E. Ottesen (Red.) *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. (s. 119 - 146) Oslo: Universitetsforlaget

Welstad, T (2011b), *Skolerett og elever - En gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, Oslo: Universitetet i Oslo

Welstad, T og Warpe, S.(2011), *Realisering av elevenes rett til et godt psykososialt miljø i skolen og et elevombuds rolle*, Oslo: Universitetet i Oslo

Skolverket rekommenderar inget program mot mobbning/Skolverket, (pressmelande 28.01.2011), hentet 15.10.2013, fra
<http://www.skolverket.se/press/pressmeddelanden/2011/skolverket-rekommenderar-ingen-program-mot-mobbning-1.123154>

Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuguide - Overordnede tema for intervjuet

Skolens arbeid med elevens rett til et godt psykososialt miljø, jf. opplæringsloven kap. 9a, i etterkant av tilsyn

1. Felles nasjonalt tilsyn – Elevenes rett til et godt psykososialt miljø
2. Hjelpemidler og verktøy i arbeid med internkontrollsystem og forebygging i tråd med kap. 9a (rettskilder og andre tiltak)
3. Skolens egne planer, jf. opplæringsloven § 9a-4 og 9a-3 første ledd
4. Skolens arbeid med egne planer
5. Skolens implementering av egne planer i praksis
6. Kompetansetiltak i forhold til elevens psykososiale miljø

Vedlegg 2 Brev til skolene/informantene

UiO **Faculty of Educational Sciences**
University of Oslo

Til rektor XX

Date:
xx

Your ref.:
Our ref.:

Forespørsel om å delta i intervju i masterprosjekt om felles nasjonalt tilsyn

Norges forskningsråd har høsten 2011 gitt støtte til et prosjekt med tittelen *«Legal standards and professional judgement in leadership»* (Skoleledelse: Rettslige standarder i møte med profesjonelt skjønn). Prosjektet skal undersøke hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever noen viktige bestemmelser i opplæringsloven. I prosjektet samarbeider Det utdanningsvitenskapelige fakultet og Det juridiske fakultet. For mer informasjon om prosjektet, se <http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardscdw/index.html>

I tilknytning til dette prosjektet skal det utarbeides masterprosjekt med arbeidstittel: Tilsyn i skolen – Et bidrag til utvikling? Masterprosjektet gjennomføres av Vibeke Norheim Holm, student ved Utdanningsledelse, Universitetet i Oslo. Temaet er elevenes rett til et godt psykososialt miljø (opplæringsloven kapittel 9a) og hvordan skolene arbeider med å lukke pålegg i tråd med tilsynsrapporten. Masterprosjektet vil bygge på kvalitative metode der intervju med ledere og ansatte i skoler som har vært gjenstand for tilsyn vil være hovedkilden. Tre skoler er valgt til å delta i prosjektet, herunder xx skole. Undersøkelsen gjennomføres våren 2013 på følgende måte:

1. intervju med rektor
2. gruppeintervju med en kontaktlærer, en lærer med ansvar for elevrådsarbeid, en lærer som er medlem av råd/utvalg ved skolen (skolemiljøutvalg eller samarbeidsutvalg)

Intervjuene vil bli tatt opp på bånd og deretter transkribert. Hvert intervju vil vare ca 1 time. Nærmere tidspunkt for gjennomføring av intervjuene gjøres i samarbeid med hver enkelt skole.

**The Department of Teacher Education
and school research**
Postal addr.: Postboks 1099, Blindern, 0317
Oslo
Visiting addr.: Sam Sølunds vei 24,
Fysikkbygningen, østfløyen

Phone: (+47) 22 85 50 70
Telefax: (+47) 22 85 44 09
postmottak@uv.uio.no
www.uv.uio.no/ils/
Org. no.: 971 045 851

All informasjon som samles inn gjennom denne studien, blir behandlet konfidensielt. Ikke på noe tidspunkt vil navn på skoler eller enkeltpersoner bli identifisert. Deltakelse i studien er frivillig. Datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserbare opplysninger fremgår. Prosjektslutt er satt til 30. juni 2014. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Dersom du har spørsmål til studien kan du ta kontakt med Vibeke Norheim Holm, mobil: 92664063 eller e-post:

Med vennlig hilsen

Vibeke Norheim Holm
masterstudent ved Utdanningsledelse
Universitetet i Oslo

Vedlegg 3 Svar fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Korset Hålogsgate 29
N-5011 Bergen
Norway
tel: +47 55 58 27 17
fax: +47 55 58 38 50
mailto:nsd@nsd.no
www.nsd.no
Orgnr. 960 321 884

Jorunn Møller
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning
Universitetet i Oslo
Postboks 1099 Blindern
N-0317 OSLO

Vår dato: 04.03.2013

Vår ref: 33298 / 31 MS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysningene, datert 10.02.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33298	<i>Tilgyn i skolen - Et bidrag til utvikling?</i>
Behandlingsansvarlig	Universitetet i Oslo, ved instituttets øverste leder
Daglig ansvarlig	Jorunn Møller
Student	Vibeke Norheim Holm

Etter gjennomgang av opplysninger gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon, finner vi at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningslovens §§ 31 og 33.

Dersom prosjektopplegget endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering, skal prosjektet meldes på nytt. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.uio.no/person/etw/meldingskjema/skjema.html>.

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Marte Sivertsen

Kontaktperson: Marte Sivertsen tlf: 55 58 33 48

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Vibeke Norheim Holm, Maiacu Pedersen vei 34, 1363 HØVVIK

Ansvarspersoner / Contact Offices

NSD i Oslo: Universitetet i Oslo, Postboks 1099 Blindern, N-0317 Oslo, tlf: +47 22 85 37 11, nsd@uio.no
NSD i Bergen: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet, 7801 Trondheim, tlf: +47 73 50 79 00, oplysningsskema@ntnu.no
NSD i Trondheim: NSD, Universitetet i Tromsø, Postboks 1017, N-9001 Tromsø, tlf: +47 91 60 48 35, nsd@stovik.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 33298

Personvernombudet kan ikke se at det i prosjektet behandles personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, eller at det opprettes manuelt personregister som inneholder sensitive personopplysninger. Prosjektet vil dermed ikke omfattes av meldeplikten etter personopplysningsloven.

Personvernombudet legger til grunn at man ved transkripsjon av intervjuer eller annen overføring av data til en datamaskin, ikke registrerer opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner, verken direkte eller indirekte. Det er oppgitt at navnet på de aktuelle skolene ikke skal registreres, jf. informasjonsskriv. Det ligger til grunn for vår vurdering at alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken direkte gjennom navn eller personnummer, indirekte gjennom bakgrunnsvariabler eller gjennom navneliste/koblingsnøkkel eller krypteringsformel og kode.